

جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة
في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية "دراسة مقارنة"

إعداد الطالبة:
شادية عطا الله القيسي

إشراف
الدكتور محمد الخلايلة

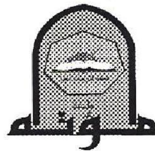
رسالة مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا
استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة
الماجستير في الحقوق قسم القانون العام

جامعة مؤتة، 2008

الآراء الواردة في الرسالة الجامعية

لا تُعبِّر بالضرورة عن وجهة نظر جامعة مؤتة

بسم الله الرحمن الرحيم



جامعة مؤتة
عمادة الدراسات العليا

MUTAH UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

نموذج رقم (14)

قرار إجازة رسالة جامعية

تقرر إجازة الرسالة المقدمة من الطالبة شادية عطاالله القيسي الموسومة بـــ:

وسائل اثبات عيب اساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الاردنية – دراسة مقارنة

استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في **القانون** .

القسم: القانون العام.

	التوقيع	التاريخ	
د. محمد علي الخلايلة		2008/07/27	مشرفاً ورئيسا
أ.د. نفيس صالح مدانات		2008/07/27	عضواً
د. مصلح ممدوح الصرايرة		2008/07/27	عضواً
د. حمدي سليمان القبيلات		2008/07/27	عضواً



عميد الدراسات العليا

أ.د. حسام الدين المبيضين

مؤته – الكرك – الاردن
الرمز البريدي :61710
تلفون: 99-03/2372380
فرعي 5328-5330
فاكس 03/2 375694
البريد الالكتروني
الصفحة الالكترونية

MUTAH-KARAK-JORDAN
Postal Code: 61710
TEL :03/2372380-99
Ext. 5328-5330
FAX:03/ 2375694
e-mail: dgs@mutah.edu.jo sedgs@mutah.edu.jo
http://www.mutah.edu.jo/gradest/derasat.htm

الإهداء

إلى روح والدي الغائب الحاضر...

إلى والدتي الغالية رمز التضحية والعطاء أطال الله في عمرها...

إلى الشعاع الذي أضاء دربي، إلى من علمني التواضع وحب الناس، إلى من غرس فيَّ حب العلم والمعرفة خالي الأستاذ سلامة المجالي.

إلى أمي التي لم تلدني، إلى من رعتني بحبها وحنانها خالتي.

إلى من تكرم بإشرافه على هذه الرسالة الدكتور محمد الخلايلة.

شادية عطا الله القيسي

الشكر والتقدير

بعد أن منَّ الله سبحانه وتعالى عليَّ وأكرمني بكتابة هذه الرسالة فإنني أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الدكتور محمد الخلايلة لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة والذي لم يتوانَ عن تقديم النصح والإرشاد والتوجيه لانجازها حيث بذل الكثير من وقته وجهده في الإشراف عليها ومتابعتها إلى أن رأت النور.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة كل من الأستاذ الدكتور نفيس المدانات، والدكتور مصلح الصرايرة، والدكتور حمدي القبيلات على ما أبدوه من ملاحظات قيمة من أجل تنقية هذه الرسالة من العيوب والأخطاء.

كما وأتقدم بخالص محبتي وتقديري إلى جميع أساتذتي في كلية الحقوق في جامعة مؤتة .

وأخيراً أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى كل من وقف إلى جانبي وساعدني من أجل انجاز هذه الرسالة.

شادية عطا الله القيسي

فهرس المحتويات

المحتوى	الصفحة

المحتوى	الصفحة

الملخص

وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة
في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية. دراسة مقارنة

شادية عطا الله القيسي
جامعة مؤتة، 2008

تهدف هذه الرسالة إلى البحث في وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري الأردني والمقارن.لقد تم تقسيم موضوعات الرسالة على ثلاثة فصول وخاتمة،يتناول الفصل الأول مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وصعوبة إثباته،والفصل الثاني يبحث في وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المقارن،أما الفصل الثالث فيبحث في وسائل إثبات هذا العيب في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية،وفي الخاتمة تم تلخيص أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة والتوصيات المقترحة.

لقد بيَّنت هذه الدراسة أن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب الخفية المتصلة بنوايا ومقاصد مصدر القرار ومن هنا ظهرت الصعوبة في إثباته، إلا أنه من الممكن التوصل إليه وإثباته من خلال وسائل عدة أهمها نص القرار المطعون فيه، والأوراق المبرزة في ملف الدعوى الإدارية، والظروف المحيطة بإصدار القرار، والقرائن المستخلصة من التطبيقات القضائية أمام المحاكم . وقد عالجت الدراسة هذه الوسائل في إطار من التحليل والمقارنة ما بين واقع الحال في القضاء الإداري الأردني وما يقابله في كل من القضاء الإداري في فرنسا ومصر.

Abstract

Means for establishing the abuse of power as a ground for challenging the legality of administrative decision – comparatives study

Shadia Atallah AlQisi
Mu'tah University,2008

This study examines the means for establishing the abuse of power in the case law of the Jordanian High Court of Justice and comparative jurisprudence. It includes three chapters and conclusion. The first chapter considers the meaning and implications of the abuse of power as a ground for judicial review and to what extent it is difficult to establish this matter. The second and third chapters are respectively allocated to examine the means for establishing this ground of challenge in the Jordanian law and the selected legal systems (the French and Egyptian law). The maim results of this study and some useful recommendations are set out at the conclusion.

The study shows that it is not easy to prove the abuse of power as a ground of challenge since it is highly related to the intention of a decision maker. Nonetheless, there are several means for establishing the challenge which are accepted both in the Jordanian law and the French and Egyptian legal systems, including the text of the decision under attack itself, the documents presented at the case and the surrounding circumstances. An attempt is made at this study to examine these means from a comparative perspective.

الفصل الأول

مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وصعوبة إثباته

1.1 المقدمة:

إن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بوجود ثلاث سلطات في الدولة الحديثة تختص كل منها بوظيفة مستقلة، إلا أن هذه الوظائف تكمل بعضها البعض، فالسلطة التشريعية مهمتها سن القوانين، والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذ تلك القوانين بينما تقوم السلطة القضائية بفض المنازعات الناشئة بين الأفراد أنفسهم، أو بينهم وبين الإدارة.

وتمارس السلطة التنفيذية أعمالاً ماديه تصدر من جانبها ولا تهدف منها إلى ترتيب أية أثار قانونيه كأن تقوم ببناء المنشآت وتعبيد الطرق وغيرها،كما تمارس أعمالاً قانونيه يكون القصد منها ترتيب أثر قانوني معين كأن تنشئ مراكز قانونيه جديدة (عامة أو خاصة) أو تعدل أو تلغي مراكز قانونية قائمة.

وتعتبر القرارات الإدارية من أهم الأعمال القانونية التي تصدر عن جهة الإدارة والتي تشكل خطراً حقيقياً على حقوق الأفراد وحرياتهم إذا لم تمارس ضمن حدود المشروعية وسيادة القانون.

وتشكل القرارات الإدارية مجالاً واسعاً لفرض الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،حيث أن الأصل في الإدارة أن تصدر قراراتها ضمن إطار القوانين والأنظمة الصادرة وأن لا تخالفها وأن تسعى من إصدارها لهذه القرارات إلى تحقيق غاية مشروعة وهي المصلحة العامة – والتي يجب أن تستهدفها كافة القرارات الإدارية- أو أن تسعى إلى تحقيق الغايات والأهداف التي حددها المشرع ونص عليها وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

إن الرقابة القضائية على ركن الغاية في القرار الإداري تعتبر من أهم الضمانات التي تمنح للأفراد من اجل حماية حقوقهم وحرياتهم من تعسف الإدارة وذلك لأن مصدر القرار يجب أن لا يميل وفقاً لما تمليه عليه أهواءه ومصالحه الشخصية سواء كانت تلك المصالح عشائرية أو حزبيه أو دينيه،وإنما يجب أن يكون دافعه الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة وإلا فإن عمله يصبح مخالفاً

للمشروعية،ويصبح هذا العمل موضوعاً لمنازعة إدارية تعرض على القضاء للفصل فيها.

إن تدخل السلطة القضائية في حال انحراف الإدارة عن جادة الصواب وإساءتها لاستعمال السلطة الممنوحة لها وبخاصة في ميدان ممارسة السلطة التقديرية يقتضي بالضرورة أن يكون هناك وسائل لإثبات هذا العيب،هذه الوسائل ستكون هي محور اهتمامنا في هذه الرسالة بعد أن نتعرف أولاً وبصورة مجملة على طبيعة هذا العيب وخصائصه والصعوبة التي تواجه الطاعن الذي يستند في طعنه إلى هذا العيب.

وتكمن أهمية دراسة موضوع عيب إساءة استعمال السلطة في خطورة هذا العيب من عيوب القرار الإداري، تلك الخطورة الناشئة عن خصائصه التي تميزه عن العيوب الأخرى التي يمكن أن تشوب القرار الإداري وخاصة طبيعته الخفية غير الظاهرة والتي هي السبب الرئيس في صعوبة إثباته والتوصل إليه، وانطلاقاً من ذلك فإن هذه الدراسة ستتناول –كما ذكرنا- مفهوم هذا العيب بصورة عامة وخصائصه وطبيعته وصعوبة إثباته،ثم سنتعرف وبصورة خاصة عن الوسائل المتاحة في إثبات هذا العيب في القضاء الإداري المقارن ممثلاً بفرنسا ومصر،ومن ثم في القضاء الإداري الأردني.

والسبب في اختياري هذا الموضوع ليكون محلاً لهذه الدراسة هو قلة وندرة الأبحاث والمؤلفات في هذا المجال وبخاصة على الصعيد الوطني بالإضافة إلى الشعور بأهمية هذا الموضوع من الناحية العملية لأن إلغاء القرار الإداري استناداً إلى عيب إساءة استعمال السلطة يمثل في اعتقادنا رقابة حقيقية على سلوكيات الإدارة وليس مجرد رقابة على مدى التزامها بحرفية النصوص القانونية.ومما يزيد من أهمية البحث أن المشرع الأردني لم يتناول بالنص وسائل إثبات هذا العيب وترك الأمر للفقه والقضاء.

وفيما يتعلق بمنهجية الدراسة فقد رأينا أن تكون دراسة مقارنة لإيماننا بأهمية الدراسة المقارنة في المجالات القانونية فهي الوسيلة التي نرى من خلالها الغير ونستفيد من تجربته وهي المرآة التي نرى من خلالها أنفسنا بصورة أعمق وأدق.

وقد اخترنا أن تكون المقارنة مع النظامين القضائيين الفرنسي والمصري بالنظر إلى عمق التجربة في النظام الأول وقرب التجربة الثانية من تجربتنا الأردنية بالإضافة إلى حقيقة أن القضاء الإداري الأردني يستمد مبادئه ونظرياته في اغلبها من هذين النظامين القانونين اللذين يقومان على نظرية القضاء المزدوج.

وقد واجهتني في هذه الدراسة عدة صعوبات لعل أهمها قلة المراجع التي عالجت هذا الموضوع وبخاصة في الفقه الأردني حيث لم أجد إلا القليل من تلك المراجع والتي لم تعالج الموضوع بصورة شمولية بل جاءت ضمن حديثها العام عن أوجه إلغاء القرار الإداري. كما واجهتني صعوبة أخرى تتمثل في عدم إتباع محكمة العدل العليا -مع كل الاحترام- لمنهج ثابت في التعامل مع وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة وتناقضها أحياناً مع نفسها من قضية إلى أخرى على نحو سيظهر جلياً في الفصل الثالث من هذه الرسالة.

وقد اتبعت في أسلوب البحث الرجوع إلى المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع والمدونة في الكتب الفقهية والدوريات،والأحكام القضائية المنشورة في المجلات القضائية، وحاولت المقارنة مع القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر لإغناء البحث والتغلب على مشكلة ندرة المراجع والأحكام الأردنية.

وفيما يتعلق بمحتوى الدراسة فقد تم تقسيم موضوعاتها على ثلاثة فصول وخاتمة:

الفصل الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وصعوبة إثباته.

الفصل الثاني: وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المقارن.

الفصل الثالث: وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية.

خاتمه تتضمن النتائج التي تم التوصل إليها،والتوصيات المقترحة.

ويعد عيب إساءة استعمال السلطة من أهم العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري ويتوافر هذا العيب عندما ترتكب السلطة الإدارية مخالفة لأحد أهم أركان القرار الإداري وهو ركن الغاية.

2.1 ماهية عيب إساءة استعمال السلطة:

يتصل عيب إساءة استعمال السلطة بركن الغاية كأحد أهم أركان القرار الإداري، حيث أن الغاية من منح السلطة الإدارية الامتياز بإصدار القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، فهذا الامتياز ليس غاية في حد ذاته بل هو وسيلة من أجل تحقيق غاية وهي المصلحة العامة[1].

ويعد هذا العيب من أقدم العيوب ظهوراً حيث تشير الدراسات إلى أن ظهوره يرجع إلى النصف الثاني من القرن التاسع عشر وبالتحديد إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (1864/02/24)، ولكن هذا التاريخ محل خلاف إذ يرى البعض أن ظهوره يرجع إلى بداية القرن التاسع عشر وبالتحديد إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في (1807/03/28)[2].

1.2.1 مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة:

لقد استحوذ تعريف عيب إساءة استعمال السلطة على اهتمام الفقه والقضاء الإداريين على الرغم من اختلاف وجهات النظر حول تسميته ، إذ يسميه البعض عيب الانحراف بالسلطة للدلالة على هذا العيب الذي يدور حول غاية وهدف مصدر القرار، ويسميه البعض الأخر عيب إساءة استعمال السلطة، وهي التسمية التي أخذ بها المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة (1992) عندما أشار إليه باعتباره السبب الرابع من أسباب إلغاء القرار الإداري ، حيث نصت المادة العاشرة من القانون على أنه "تقام الدعوى على من اصدر القرار المطعون فيه ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص.

ب. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، (1966)النظرية العامة في القرارات الإدارية ، ط1،دار الفكر العربي ، القاهرة، مصر، ص357.

(2) شطناوي، علي خطار، (2004)،موسوعة القضاء الإداري ، ط1، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص824.

ج. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

د. إساءة استعمال السلطة.

ويسميه فريق ثالث عيب الغاية وذلك لارتباطه الوثيق بركن الغاية، ويفضل فريق رابع الجمع بين التسميتين فيسميه عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها[1].

ونحن مع وجهة النظر التي ترى أن تعبير الانحراف بالسلطة هو أقرب في دلالته على هذا العيب المتعلق كما أشرنا بركن الغاية من تعبير إساءة استعمال السلطة والذي قد يفهم منه وجود سوء النية لدى الإدارة عندما تهدف إلى تحقيق أغراض أخرى ولكن الإدارة قد لا تكون سيئة النية حتى عندما تخالف الهدف من إصدارها لقراراتها، فهي قد تصدر قراراً تجانب فيه الغاية والهدف المحدد لها ولكنها بنفس الوقت تسعى إلى تحقيق الصالح العام وتكون قد تصرفت لغاية نبيلة ومع ذلك يكون تصرفها وقرارها معيب بعيب إساءة استعمال السلطة ويتحقق هذا عندما تخالف الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف[2].

وفيما يتعلق بتعريف هذا العيب نجد أن للفقهاء الفرنسيين عدة تعريفات لعيب إساءة استعمال السلطة تلتقي جميعا حول أن هذا العيب يرتبط بركن الغاية كأحد أركان القرار الإداري، فالعميد بونار يرى أن هذا العيب "نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملاً قانونياً يكون سليماً في جميع عناصره عدا عنصر الغرض المحدد له أما الأستاذ رولان فيقول "يرتكب عضو الإدارة عيب الانحراف حينما يستعمل سلطاته متمشياً مع حرفية القانون ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات حتى ولو لم يكن في تحقيق هذا الغرض ما يدعو إلى الغرابة، في حين ذهب الفقيه هوريو إلى انه "ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف حيث تتخذ قراراً يدخل في اختصاصها مراعية فيه الشكل المقرر

---

(1) حول وجهات النظر هذه انظر كنعان، نواف، (1999) القضاء الإداري في الأردن، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص307 – ص308.

(2) الطماوي، سليمان محمد، (1966)، نظرية التعسف في استعمال السلطة الانحراف في السلطة " دراسة مقارنة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص76-ص77.

وغير مجانبة فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها"[1].

الفقه الإداري الأردني وقريبا من ذلك ذهب إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة يتحقق "إذا انحرف رجل الإدارة في استعمال صلاحيته التقديرية فرام تحقيق غاية غير الغاية المحددة له في القانون "[2]. كما يرى الفقه الأردني أن هذا العيب يتحقق"سواء لم يسع مصدر القرار إلى الصالح العام أو سعى إلى هدف طابعة الصالح العام ولكنه مغاير للهدف الذي حدده له القانون بالذات بل إنه يشوب القرار الإداري عندما يستخدم مصدره إجراء معيناً ليصل إلى هدف محدد في حين أن القانون رسم له إجراء آخر للوصول إلى هذا الهدف"[3].

وعلى صعيد القضاء الإداري قضت محكمة القضاء الإداري في مصر " أن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر قرار مخالفا لروح القانون فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون له عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية

---

(1) انظر التعريفات لعيب اساءة استعمال السلطة مشار إليها لدى الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص78-ص80.

(2) ندة، حنا، (1972)، القضاء الإداري في الأردن، عمان، الأردن، ص448.

(3) الغويري، أحمد عودة، (1989) قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، ط1، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، ص383.

المخصصة التي رسمت له فإذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوبا بعيب الانحراف ووقع باطلاً[1].

وقريبا من ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية أن إساءة استعمال السلطة هي "أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون"[2].

وباستعراض التعريفات السابقة لعيب إساءة استعمال السلطة على الصعيدين الفقهي والقضائي نجد أنها جميعاً تتشابه في المعنى وفي المضمون وأن الاختلاف يكمن فقط في الألفاظ وطريقة الصياغة ، ونجد أن جميع التعريفات لم تتعرض إلى أركان القرار الإداري الأخرى كالشكل والإجراءات والاختصاص والمحل إلا لتبين سلامتها وإنما تنصب تلك التعاريف على ركن الغاية لكون هذا العيب يجعل القرار غير مشروع من حيث غايته وهدفه.

وعلى ضوء ما سبق فإننا نعتقد أن عيب إساءة استعمال السلطة هو سعي رجل الإدارة إلى تحقيق غاية بعيدة عن الغاية أو الهدف الذي من أجله منح السلطة والامتياز بإصدار القرار الإداري، فقراره سليم من حيث الشكل والاختصاص والمحل والسبب إلا انه معيب بعدم مشروعية الغاية التي سعى لها مصدر القرار.

ولعيب إساءة استعمال السلطة أهمية من الناحيتين القانونية والعملية، فمن الناحية القانونية يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب التي تسمح للرقابة القضائية ببسط نفوذها على أعمال السلطة الإدارية، فهو عيب متعلق بالغاية من العمل الإداري وخاصة عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية، ويوضح هذا العيب أيضاً أن فحص المشروعية لم يعد قاصراً على المظاهر الخارجية للعمل الإداري بل يتسع ليمتد إلى النوايا والبواعث الداخلية ليبحث القضاء فيها ويناقش ويحدد مدى

---

(1) مشار اليه في أبو العثم،فهد عبد الكريم ، (2005)،القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص383-384.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 85/60،مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-8، السنة 1986، ص925.

مشروعيتها[1]. وفي هذا السياق قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها "أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمتد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر عن كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية وانه مطابق للقانون"[2].

أما من الناحية العملية فتظهر أهمية هذا العيب من انه عندما يثبت أن القرار الإداري مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة يتم إلغاؤه حتى وإن كان مطابقاً للمشروعية من الناحية الظاهرية طالما سعى رجل الإدارة إلى تحقيق نتائج نهائية غير مشروعة[3].

2.2.1 خصائص عيب إساءة استعمال السلطة:

يمتاز عيب إساءة استعمال السلطة عن بقية العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري بالعديد من المميزات والخصائص والتي تجعل منه عيباً مستقلاً وهي على النحو التالي:

أولاً: أن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية للإدارة فالمجال الطبيعي لظهور هذا العيب هو السلطة التقديرية للإدارة، ولا يظهر عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة وذلك لأن مصدر القرار الإداري يكون مقيداً في اختيار قراره[4].

ففي مجال الاختصاص المقيد تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بما هو وارد في القانون من قيود بشأن الاختصاص الممنوح لها وهي ملزمة بالقيام به وليست مخيرة وتلتزم القيام به بالشروط والأسلوب والمواعيد المحددة من المشرع سلفا دون أن

(1) بسيوني، عبد الغني عبد الله، (1983)، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص286.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين، العدد 1، لسنة 1965، ص21
(3) ليلة، محمد كمال، (1968)، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية" دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ص1203، مشار إليه في الهامش.
(4) الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ص382. وانظر كذلك حافظ، محمود محمد، (د.ت)، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص652.

يترك لها حرية التقدير، فإما أن تمارس الاختصاص كما حدده المشرع لها ويوصف قرارها بالتالي بالمشروعية وإما أن لا يكون كذلك وهنا يتسم عملها بعيوب أخـرى غير عيب الانحراف بالسلطة كعيب عدم الاختصاص والشكل ويحكم القاضي ببطلانه قبل أن يرهق نفسه بالبحث بنوايا ومقاصد مصدر القرار[1].

والسلطة التقديرية التي تمنح للإدارة تكون من أجل تيسير أمورها وأعمالهـا بقدر من الحرية والمرونة ومن أجل اتخاذ القرارات المناسبة في الأوقات المناسبة، ولكن هذه السلطة يجب أن لا تكون تحكمية بل يجب أن تحدها حدود المـشروعية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، لذلك يمكن القول أن عيـب إسـاءة اسـتعمال السلطة هو عيب في الاختيار من قبل الإدارة فهي لا تستعمل السلطة الممنوحة لهـا وفق الإطار الخارجي المحدد لها من قبل المشرع وتختار غايـة أخـرى تـسعى لتحقيقها تبتعد بها عن الغاية المحددة لها من قبل المشرع[2].

وقد تبنى القضاء الإداري الأردني هذا المعنى للسلطة التقديرية حيث قضت محكمة العدل العليا في حكم لها " أن معنى السلطة التقديرية المعطاة للإدارة هـو أن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا عند تحقق الغرض الذي هـدف إليه القانون فإذا اصدر المستدعى ضده القرار المشكو منه استنادا للسلطة التقديرية المعطاة له بموجب القانون ولم يرد أي دليل على أن القرار المشكو منه قد شابه أي عيب من العيوب التي ينعاها عليه الطاعن فإن أسباب الطعن لا ترد عليه والدعوى مستوجبة الرد"[3].

ولا شك أن الإدارة لا تترك دون رقابه قضائية عليها عندما تستخدم سلطتها التقديرية وذلك لضمان عدم تجاوزها لحدودها، وهنا تكون مهمة القضاء في منتهى الصعوبة حيث يجب عليه أن يوفق بين اعتبارين : الأول عدم حرمان الإدارة مـن

---

(1) نجم،أحمد حافظ عطية ، (2004)، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحـراف بالـسلطة فـي الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970- 1980 مجلة العلوم الإداريـة ، ديـسمبر، العـدد الثاني، عمان، الأردن، ص108-109

(2) العقلي، إبراهيم سالم، (1999)، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء دراسـة مقارنـة"، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص53-ص54.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/13، تاريخ 2004/3/15، منشورات مركز عدالة.

سلطتها التقديرية التي منحت لها حتى تتحمل مسؤوليتها الخطيرة والجسيمة والثاني عدم حرمان الأفراد من حقوقهم بحماية القضاء لهم من تعسف الإدارة عند استخدام سلطتها التقديرية[1].

الفلطة التقديرية للإدارة يرد عليها قيدان ، القيد الأول سلبي وهو أنه على الإدارة أن لا تهدف إلاّتحقيق المصلحة العامة ، والقيد الثاني إيجابي وهو أن الإدارة عليها تحقيق الهدف الذي حدده لها المشرع وإلا كان قرارها معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومستوجباً الإلغاء حتى لو سعت إلى تحقيق مصلحة عامة[2]. وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا السياق بان "على رجل الإدارة أن يستهدف في أي قرار يصدره تحقيق الهدف الذي خصصه القانون لممارسة سلطته التقديرية فإذا خلا قراره من تحقيق ذلك الهدف كان مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة"[3].

ثانياً: إن هذا العيب من العيوب المرتبطة وبشكل وثيق بركن الغاية من القرار الإداري، والغاية هي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها . فالغاية مثلا من تعيين الموظف هو لضمان استمرار المرافق العامة وسيرها بانتظام، والغاية من إصدار أنظمة الضبط الإداري هي حماية النظام العام بعناصره المعروفة الأمن العام، والسكينة والصحة العامة ، فكما يجب على رجل الإدارة أن يصدر قرارا يدخل ضمن اختصاصه ويراعي الشكل والإجراءات المطلوبة منه قانونا وأن لا يكون قراره مخالفا للقانون وأن يستند إلى أسباب صحيحة تبرر إصداره لهذا القرار يجب عليه أيضا أن يهدف من هذا القرار إما تحقيق غاية محدده له في القانون أو يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة[4].

---

(1) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 - 1980، ص69 – ص70

(2) الشوبكي، عمر محمد، (2001)، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن، ص357.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين، العدد الاول، لسنة 1965، ص21

(4) ندة، القضاء الإداري في الأردن، ص448.

وغالبا ما يختلط ركن الغاية بالسبب أو الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها مع أن الفرق من الناحية النظرية واضح بينهما . فالأسباب هي عبارة عن وقائع مادية أو قانونيه تسبق إصدار القرار وتدفع إلى إصداره وهي مستقلة عن مصدر القرار ولكن الغاية هي عنصر ودافع شخصي متعلق بمصدر القرار ويمثل المرحلة النهائية التي يسعى إليها مصدر القرار [(1)]. فالسبب في إصدار قرار إداري بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين هو الخطأ الذي ارتكبه الموظف أما الغاية فهي حماية المرفق العام وردع الموظف المخالف وغيره من الموظفين . والسبب في إصدار قرار إداري بإغلاق أحد المحلات العامة التي تمارس نشاطها بدون ترخيص هو ارتكاب صاحب المحل مخالفة القانون بعدم حصوله على ترخيص وا لغاية حماية النظام العام[(2)].

ويرى الفقيه الفرنسي بونار أن هذا الخلط بين ركني القرار الإداري السبب والغاية راجع في حقيقة الأمر إلى الرابطة بين هذين الركنيين حيث أن عنصر السبب قد يغني عن الغاية عندما يكون السبب في إصدار القرار هو ذاته الغاية من إصداره كما انه إذا كان سبب إصدار القرار غير مشروع فهو حتما سيؤدي إلى تحقيق غاية غير مشروعه وإذا لم يكن هناك أسباب دافعة إلى إصدار القرار فإن هذا القرار لن يحقق غرضاً مشروعا منه[(3)].

ويمكن تحديد الهدف أو الغاية من إصدار القرار الإداري وفقاً لقاعدتي المصلحة العامة وقاعدة تخصيص الأهداف[(4)]. فوفقاً للقاعدة الأولى تعتبر المصلحة العامة الهدف الأسمى الذي يجب أن تسعى الجهات الإدارية إلى تحقيقه وأن تلتزم به عند ممارستها لنشاطها الإداري حتى عند غياب النص القانوني، فقاعدة استهداف المصلحة العامة هي قاعدة عامة وبديهية في القانون الإداري، والدولة الحديثة، وهذه

(1) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، ص41.
(2) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970- 1980، ص66
(3) المرجع نفسه، ص67
(4) الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، ص359.

القاعدة ليست بحاجة إلى تأكيد خاص من قبل المشرع أو السلطات الإدارية المشرعة فيما تصنعه من لوائح[1].

أما القاعدة الثانية فالمقصود منها أن المشرع قد يحدد للإدارة الأهداف التي يجب أن تسعى إلى تحقيقها عند إصدارها لقراراتها وتكون تلك الأهداف بطبيعة الحال ضمن أطار المصلحة العامة ولا يحق للسلطة الإدارية أن تسعى إلى تحقيق أهداف أخرى غيرها حتى لو كانت تحقق مصلحة عامة، ويمكن معرفة تلك الأهداف المخصصة والمقصودة من قبل المشرع من خلال النص القانوني أو من خلال قصد المشرع وروح القانون ،فالمشرع قد يضع قيوداً على الإدارة عند إصدارها لقراراتها تفهم هذه القيود ضمناً وهي انه عليها أن تحقق المصلحة العامة، وقد ينص صراحة على أهداف معينة يجب أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف فيمكن بالتالي إلغاء كل قرار إداري يهدف إلى تحقيق أغراض غيرها.

ثالثاً: عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب العمدية القصدية، حيث يجب أن يكون مصدر القرار الإداري على علم بأنه يخرج بإصداره لهذا القرار عن المصلحة العامة أو الأهداف المحددة له من قبل المشرع ويجب أن تتجه نيته وقصده إلى ذلك فلا يكفي تحقق نتائج على هذا القرار تتعارض مع المصلحة العامة أو الأهداف المحددة بل يجب اتجاه نية وقصد مصدر القرار إلى ذلك ويجب أن يتصرف رجل الإدارة مصدر القرار عن وعي وإدراك وإرادة تامة دون أن يشوب إرادته غش أو تدليس لأن الأمر مرده اختيار صاحب القرار وإرادته ونيته، وفي حال عدم توافر القصد بالانحراف أو عدم توافر هذه النية لدى مصدر القرار فيكون القرار مشوبا بعيب مخالفة القانون[2].

---

(1) فهمي،مصطفى أبو زيد ، (د.ت)، قضاء الإلغاء شروط القبول ،أوجه الإلغاء"، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر، ص328.

(2) خليفة،عبد العزيز عبد المنعم، (2004)دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، ط1، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة، مصر، ص303 - ص304.

ومعنى ذلك أن هناك شرطين لا بد من توافرها حتى يتحقق عيب إساءة استعمال السلطة الأول مجانبة القرار في أهدافه للمصلحة العامة أو الغاية المحددة من قبل المشرع والثاني شرط معنوي وهو نية الانحراف لدى مصدر القرار حيث أن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب التي لا تأتي عفوياً بل عن قصد وإرادة[1].

وهنالك وجهة نظر أخرى تبدو لنا أنها مقنعة ترى أن حسن النية أو سوء النية لدى الجهة الإدارية مصدرة القرار لا يُغير من الأمر شيئا فهو سيان في ذلك فوجود القصد لدى الإدارة لا يعني أنها سيئة النية لأنها قد تقصد تحقيق هدف أخر غير المحدد لها مخالفة بذلك قاعدة تخصيص الأهداف ولكنها تسعى وبنفس الوقت إلى تحقيق مصلحة عامة ولكنها في جميع الأحوال حتى لو كان تصرفها عن حسن نية تكون قد أساءت استعمال السلطة الممنوحة لها[2].

وهذا الرأي أيدته محكمة العدل العليا في أكثر من مناسبة فقد قضت في حكم لها "أن التعريف الفقهي لإساءة استعمال السلطة هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بدافع لا يمت إلى الصالح العام بصلة، حسنت نية الإدارة في هذا الدافع، أم ساءت تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضا شخصيا أو مصلحة ذاتية أو مصلحة للغير أو دافعا سياسيا أو غيره على المصلحة العامة . حسن النية وسوء النية سيان في عيب إساءة استعمال السلطة والمهم فيه مخالفة القانون روحا لا نصا"[3].

وقضت في حكم أخرأنّ حسن النية وسوءَها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة لأنه خروج عن روح التشريع

---

(1) بطارسة، سليمان سليم، (2003)، عيب انحراف السلطة "المصطلح، طبيعة العيب، وطريقة إثباته"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون ، الجامعة الأردنية، المجلد الثلاثون،العدد الثاني ، عمان، الأردن، ص358.

(2) الجرف، طعيمة، (1977)رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر، ص268

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 53/47، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1954، ص7.

والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة"[1].

رابعاً: عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب الخفية المستترة غير الظاهرة وذلك لأنه عيب متعلق ومرتبط بنفسية ودوافع مصدر القرار وهذه أمور داخلية خفية يصعب معرفتها من خلال استعراض أوراق الدعوى أو سماع القاضي لأقوال الخصوم أو سماعه لدفاع رجل الإدارة لأنه حتماً سيخفي تلك الحقائق عن القاضي إذا كانت متناقضة مع الهدف المعلن من القرار، فالقرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو قرار سليم من جميع جوانبه من شكل وإجراءات واختصاص ومحل وسبب فالقرار ظاهره السلامة والمشروعية وباطنه العيب، فعيب إساءة استعمال السلطة له وضع مختلف عن العيوب الأخرى فهو متعلق بجوهر القرار الإداري وباطنه وليس بظاهرة[2].

إن مهمة القاضي الإداري عند بحثه في عيب إساءة استعمال السلطة ولكونه من العيوب غير الظاهرة مهمة صعبة وذلك لأنه يفترض في القاضي الإداري أن لا يبحث فقط في مظاهر المشروعية الخارجية لأنها جميعا سلمية ولكنه سيضطر حتماً إلى البحث في نوايا ومقاصد رجل الإدارة وهذه مهمة شاقة[3].

وتتفاوت الصعوبة في إثبات هذا العيب والبحث فيه بحسب ما إذا كانت الإدارة قد كشفت عن أهدافها وأغراضها التي تسعى لتحقيقها من إصدارها للقرار حيث تكون مهمة القاضي سهلة نوعا ما، بحيث يجري مقارنة بين الهدف المعلن من قبل الإدارة وبين الأهداف المحددة من قبل المشرع فإن كانا متفقين كان القرار سليما وإن وجد تباين واختلاف كان القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة في

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 78/64، مجلة نقابة المحامين، العدد 1-6، لسنة 1979، ص165 – 166.

(2) عيد، إدوارد، (1975)، القضاء الإداري، المستشار للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ص344.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت، (2005)، القضاء الإداري، ط1، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ص222.

حين تكون مهمة القاضي الإداري أكثر صعوبة عندما لا تكشف السلطة الإدارية عن هدفها وغايتها من إصدار القرار[1].

خامساً: يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة عيبا احتياطياً أي أن القاضي الإداري عندما يبدأ بدراسة القرار الإداري المطعون فيه ليتبين مدى مشروعيته يبحث أولا في العيوب الأخرى غير عيب إساءة استعمال السلطة فإذا ثبت وجودها فهو يقوم بإلغاء القرار الإداري بالاستناد إلى تلك العيوب دون حاجة إلى بحث عيب إساءة استعمال السلطة . ومرد ذلك سهولة التثبت من توافر العيوب الأخرى بالمقارنة مع عيب إساءة استعمال السلطة، فالقضاء لا يتعرض لهذا العيب إلا عند عدم توافر وانعدام العيوب الأخرى . يقول محمد كامل ليله في هذا السياق "أن عيب إساءة استعمال السلطة لا بد أن يبقى حيث يكون العلاج الأخير والسهم الباقي لحماية الشرعية بالتخلص من القرار المعيب "[2]. كما أن الطاعن لا مصلحة له في الغالب أن يتمسك بعيب إساءة استعمال السلطة إذا كان بإمكانه أن يقيم الدليل على توافر عيب آخر ويحقق له ما يسعى إلى تحقيقه وهو إلغاء القرار الإداري المطعون فيه[3].

محكمة العدل العليا أشارت إلى هذه الخاصية لعيب إساءة استعمال السلطة في أكثر من مناسبة فقد قضت "وحيث أن قرار الإحالة إلى الاستيداع قد جاء مخالفا للقانون مما يتضمن إلغاءه ودون حاجة إلى بحث عيب إساءة استعمال السلطة"[4].

كما قضت في الموضوع وعن سببي الطعن الأول : صدور القرار ممن لا يملك حق إصداره، والثاني مخالفة القرار للقانون ... وبالرجوع إلى قانون الجامعات

---

(1) بسيوني،عبد الغني عبد الله ، (1997)، القضاء الإداري قضاء الإلغاء "،منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، ص289.

(2) ليلة،القضاء الإداري اللبناني ، ص1203مشار إليه لدى فهد أبو العثم ، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، ص385.

(3) العقلي، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، ص52.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/77، منشورات مركز عدالة.

الأردنية، نجد أن السبب الأول من أسباب الطعن غير وارد على القرار ... وأن السبب الثاني غير واردوبوصولنا إلى هذه ا لنتيجة وحيث أن عيب الانحراف بالسلطة له صفة احتياطية فلا نرى حاجة لبحث السبب الثالث المتضمن إساءة استعمال السلطة"[1].

فمن خلال هذا القرار نجد أن لمحكمة العدل العليا موقف يثير الاستغراب من عيب إساءة استعمال السلطة حيث أعفت المحكمة نفسها من بحث هذا العيب بال رغم من عدم توافر عيوب أخرى بالقرار تجدي للطعن به، فبما أن المحكمة قد استبعدت عيب مخالفة القانون، وعيب عدم الاختصاص فهي مجبرة للبحث السبب الثالث من أسباب الطعن وهو عيب إساءة استعمال السلطة وأن لا تعفي نفسها من بحثه على أساس الصفة الاحتياطية لهذا العيب لأنه لا يمكن إعمال هذه الصفة إلا في حالة توافر عيوب أخرى تجدي للطعن بالقرار وتوصل إلى إلغاءه.

ونحن نعتقد أنه من الأفضل لحماية حقوق الناس وحرياتهم ولتفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لو عدل القضاء الإداري عن مثل هذا الاجتهاد بحيث لا يعامل هذا العيب على أساس أنه عيب احتياطي لأن المستدعي ضد القرار الإداري ربما يحتاج إلى الحكم بإلغائه استناداً إلى هذا العيب وليس بالاستناد إلى عيوب أخرى كعدم الاختصاص أو عيب الشكل وبخاصة عندما تقترن دعوى الإلغاء بدعوى التعويض حيث لا تصلح مثل هذه العيوب دوماً أساساً للمطالبة بالتعويض، إضافة إلى أن الإدارة تستطيع إصدار قرارها المعيب بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل مرة أخرى.

سادساً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام لذلك لا يملك القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه أو يلغي قرارا إداريا معيبا بهذا العيب من تلقاء نفسه إذا لم يتمسك به الطاعن صراحة أو ضمناً، فهو على عكس عيب عدم الاختصاص وهو العيب الوحيد المتعلق بالنظا م العام حيث يستطيع القضاء أن يستند إليه عندما يلغي قراراً إدارياً على أساسه حتى لو لم يثره الطاعن[2].

---

(1) قرار العدل العليا رقم 96/89، مجلة نقابة المحامين، العدد1 - 2، السنة 1997، ص604.

(2) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص84 – ص85.

ونحن نعتقد أن اعتبار هذا العيب من العيوب المتعلقة بالنظام العام ومنح القضاء الفرصة في إثارته حتى لو لم يتمسك به الطاعن سيجعل الفرصة أكبر في اتساع مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية المشوبة بهذا العيب وسيجعل ذلك الجهات الإدارية أكثر حرصا حيث ستعمل بحذر شديد وخاصة عند استعمال سلطتها التقديرية وعند إصدار قراراتها في هذا المجال وذلك تحسبا لإلغاء تلك القرارات من قبل القضاء وفي ذلك محافظة على حقوق وحريات الأفراد وتحقيق للمصلحة العامة.

سابعاً: عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية وهو في هذه الخاصية يشبه عيب السبب ويختلف عن العيوب الأخرى كالشكل والاختصاص والمحل والتي يمكن الالتفات عنها إذا كان هناك ظروف استثنائية[1]. فقد يصدر قرارا إداريا في ظل ظروف استثنائية مخالفا لقواعد الشكل والإجراءات ويصدر مخالفاً لقواعد الاختصاص ومع ذلك يعد مشروعا إلا أنه يجب أن يصدر من أجل تحقيق أهداف وغايات حددها المشرع ومنح السلطة لإصداره من أجل تحقيق تلك الغايات وإلا كان معيباً[2].

3.2.1 حالات عيب إساءة استعمال السلطة:

يجب على السلطة الإدارية أن تستهدف من إصدار قرارها الغاية والهدف الذي من أجله منحها المشرع الرخصة والامتياز لإصداره وإلا فإن قرارها يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، وتتعدد صور وحالات إساءة استعمال السلطة بتعدد الأهداف والغايات التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها[3].

---

(1) بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، ص287.
(2) العقلي، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، ص55.
(3) الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ص361.

الحالة الأولى: مجانبة القرار الإداري للمصلحة العامة:

يجب أن يهدف النشاط الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة والتي تشكل قاعدة سلوك إجبارية يجب أن تلتزم بها كافة السلطات الإدارية[1].

وقبل تحديد الحالات والصور التي يمكن من خلالها أن تخالف الإدارة المصلحة العامة عند إصدار قراراتها لا بد من معرفة ما هي المصلحة العامة؟؟.

إن فكرة المصلحة العامة فكره نسبية تختلف من حيث الزمان والمكان فلا يوجد تعريف محدد يمكن أن يوضح ماهية المصلحة العامة ، فالمصلحة العامة فكرة استعصت على التعريف والتحديد وقد حاول القضاء الإداري المصري أن يضع تعريفا للمصلحة العامة فجاء في قرار لمحكمة القضاء الإداري " لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد فذلك محض صالح خاص كما لا يقصد مجموع مصالح الأفراد أو الخاصة فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة ومثل هذه المصالح متعارضة متضاربة فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض لخروجه بنتائج للجميع إنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عند أحاد تكوينها"[2].

فالمصلحة العامة هي الغاية الأسمى التي يجب على رجل الإدارة تحقيقها وعليه أن لا يقع في المحظور ويجانب ويخالف هذا الهدف من أجل تحقيق منافع ومصالح أخرى قد تكون شخصية أو سياسية أو غيرها ويمكن بيان ابرز الحالات التي تخالف فيها الإدارة المصلحة العامة على النحو التالي:

أولاً: تحقيق مصالح شخصية لمصدر القرار أو لغيره:

تعتبر هذه الصورة من أبشع الصور في إساءة استعمال السلطة حيث أن مصدر القرار يسعى إلى تحقيق منفعة شخصية على حساب المصلحة العامة ،ويذكر الفقه الإداري كمثال على قرارات إدارية ألغيت لصدورها بقصد تحقيق منفعة شخصية أن أحد العمد في فرنسا أصدر قرارا بتحريم الرقص في المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص يصرف الشباب عن العمل ولكن تبين بأن

---

(1) الغويري، أحمد عودة، (1997)، القضاء الإداري الأردني، ط1، عمان، الأردن، ص204.

(2) مشار إليه لدى خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص332 – ص333

مصدر القرار كان يملك مقهى وكان يخشى من منافسة المراقص التي اتجه إليها الشباب لهذا المقهى ولم يكن قاصدا تحقيق مصلحة عامة(1).

وقد يهدف مصدر القرار إلى تحقيق منافع شخصية تعود على شخص أو أشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة، وغالبا ما يحدث هذا الأمر في مجال الوظيفة العامة فقد تصدر الجهة الإدارية قرارا يقضي بإلغاء إحدى الوظائف ويكون هذا الإلغاء وهميا الهدف منه جعل الوظيفة شاغرة من أجل تعيين أشخاص آخرين بدلا من شاغلي تلك الوظيفة(2).

وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا السياق "أن نقل الموظف من وزارة الأوقاف ليشغل الدرجة الرابعة والتي ما كان ليشغلها لو لم يُتبع معه هذا الإجراء يجعل القرار معيبا بالانحراف عن استهداف المصلحة العامة إلى ترتيب مصلحة شخصية بحته لأحد الأفراد"(3).

وقد تعود منفعة شخصية على مصدر القرار الإداري إلى جانب المصلحة العامة ويكون هذا القرار قد صدر أصلا من أجل تحقيق المصلحة العامة فإن هذا الأمر لا يؤثر على مشروعية القرار الصادر ولا يجعله معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة(4).

ثانياً: تحقيق مصالح دينية أو سياسية:

قد يصدر رجل الإدارة قرارا مدفوعا بعوامل سياسية أو دينية وذلك في سبيل مجاملة أتباعه السياسيين وبنفس الوقت من أجل الانتقام والثأر من الذين يخالفونه الرأي السياسي وقد كثرت هذه الصورة بعد انتشار الحياة الحزبية في كثير من الدول حيث أن رجل الإدارة يصدر قرارات إدارية بهدف مجاملة أتباع

---

(1) الحلو، ماجد راغب، (1977)، القضاء الإداري، ط1دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، مصر، ص348.

(2) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص840

(3) مشار إليه لدى العضايلة،سالم حمود أحمد ، (2002)، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية رسالة ماجستير غير منشورة ،الجامعة الأردنية ، عمان، الأردن، ص199.

(4) الغويري، القضاء الإداري في الأردن، ص205.

الحزب الذي ينتمي إليه الأمر الذي يؤدي إلى فساد الإدارة [1]. فان صـدر القـرار الإداري مشبعا بهذه الغاية يكون معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة مع الإشارة إلى أن هناك وظائف لا يستطيع أصحابها التجرد من الاعتبارات السياسية عنـد اتخـاذ قراراتهم مثل الوظائف المتعلقة بالدفاع الوطني[2].

وقد يصدر القرار الإداري أيضا مشبعاً بدوافع دينية مبتعداً عن المـصلحة العامة، فقد ألغى القضاء الإداري الفرنسي قرارا إداريا يقضي برفض منح إعانـة إلى مدرسة فنية بسبب طابعها الديني[3].

ثالثاً: الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها:

من المعلوم أن السلطة الإدارية ملزمة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة مـن المحاكم ضدها وفي مواجهتها، وقد تلجأ السلطة الإدارية إلى التحايـل علـى هـذه الأحكام والالتفاف عليها بطريقة غير مباشرة وذلك بأن تصدر قرارا إداريـا بعـد صدور الحكم القضائي وتهدف من هذا القرار التهرب من تنفيـذ الحكـم الـصادر ضدها فيكون هذا القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة[4].

وقد اعتبر جانب من الفقه هذه الصورة نوعا من أنواع التحايل على القانون وقوة الشيء المقضي به وجانب آخر اعتبرها وإن كانت مخالفة القـانون إلا أنـه اعتبر أن مخالفة القانون من أجل التوصل إلى انتهاك أحكامه تعتبر صـورة مـن صور الانحراف بالسلطة مع الأخذ بعين الاعتبار أن تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة يخالف المبادئ القانونية التي تقضي بضرورة استقرار الأوضـاع القانونية وتأمينها[5].

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، (1982)، الوجيز في القضاء الإداري "دراسـة مقارنـة"، مطبعـة عـين شمس، القاهرة، مصر، ص463.

(2) فهمي،مصطفى أبو زيد ، (1966)القضاء الإداري ومجلـس الدولـة ، ط3،منـشأة المعـارف ، الإسكندرية، مصر، ص557

(3) الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ص386

(4) عبد الوهاب، القضاء الإداري، ص225

(5) خليل، محسن، (1982)، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ص536.

لقد ألغت محكمة العدل العليا الأردنية وفي أكثر من مناسبة قرارات أداريه وصفت بأنها صدرت من اجل عدم تنفيذ حكم قضائي حيث قضت في حكم لها على سبيل المثال"إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار نقله وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تحاشياً للتنفيذ السليم لحكم المحكمة وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد فيكون قرار الإحالة على التقاعد المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء"(1).

رابعاً: إصدار القرار الإداري بهدف الانتقام من الغير:

قد يصدر رجل الإدارة قراراه مستعملا السلطة والامتياز الممنوح له من أجل إصدار هذا القرار بهدف لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة بل يهدف الانتقام من أشخاص آخرين لما يكنه لهم من الحقد والكراهية، وكثير ما تظهر هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة وخاصة عند إصدار الرئيس الإداري الجزاءات التأديبية بحق الموظفين والتي من المفروض أن يكون السبب في إصدارها ارتكاب الموظف لمخالفة استحق بناءً عليها جزاءً تأديبياً والهدف والغاية من إصدارها تحقيق المصلحة العامة بردع هذا الموظف فقد يكون هناك خلافات بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه ويستعمل الرئيس سلطاته بقصد الانتقام من مرؤوسيه فيكون قراره معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة وهذا الأمر يؤدي قطعاً إلى إشاعة الفوضى والاضطراب في الإدارة وانعدام الثقة بين أفرادها، وقد تظهر هذه الصورة أيضاً في قرارات النقل والاستيداع والإحالة على التقاعد.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال بأن "القرار المطعون فيه بإحالة المستدعي على التقاعد لا يتفق مع الهدف الذي أراده المشرع عند وضع القانون من منح مجلس الوزراء سلطة إحالة الموظفين على التقاعد لأن هذا القرار ما كان ليصدر لو رضخ المستدعي إلى طلب الوزير وسحب دعوى طعنه بقرار نقله ونفذ القرار وبذلك يكون الهدف من إصدار القرار المطعون فيه غير متفق مع

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 67/59 مجلة نقابة المحامين ، العدد 10، السنة 1968، ص1071.

الهدف الذي أراده واضع القانون من منح المستدعى ضده سلطة إحالة المــوظفين على التقاعد وفق المادة (15) من قانون التقاعد المدني ولذلك فقد تبين للمحكمة من الدلائل والقرائن القوية على وجود خصومه ة بين مصدر القــرار والمــستدعي وأن مصدر القرار قد تأثر بالخصومة بينه وبين المستدعي عند إصدار القرار المطعون فيه مما يجعله مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة[1].

وقضت المحكمة في حكم أخر لها "إن وجود حقــد شخــصي بــين أمانــة العاصمة والموظف لا يكفي لاعتبار القرار الصادر من لجنة أمانة العاصمة ورئيس الوزراء قد صدر تحت تأثير هذه العوامل أو أنهما كانا مدفوعين بعوامل شخــصية عند إصداره أو أنه مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[2].

كما قضت بأنه "ولم يرد أي دليل على أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو بقصد الخروج عن أهداف القانون أو غاياته أو مــدفوع بعوامل شخصية أو انتقامية فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس سليم مــن الواقع والقانون"[3].

الحالة الثانية: مجانبة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف:

كقاعدة عامة تحكم جميع القرارات التي تصدرها السلطة الإدارية بأنها يجب أن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وبالإضافة إلى هذه القاعدة العامة توجد قاعدة أخرى إلى جانبها وتكملها وهي أن القرار الإداري يجب أن يهــدف إلــى تحقيــق الأهداف المحددة المخصصة من قبل المشرع [4]. وبالتــالي فــإن القــرار الإداري سيكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة عندما يسعى إلى تحقيق أهداف أخــرى

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 64/83، مجلة نقبــة المحــامين ، العــدد1، الــسنة 1965، ص31.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 67/27،مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-12، الــسنة 1968، ص185.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94/355، منشورات مركز عدالة

(4) خليل، القضاء الإداري اللبناني، ص536.

غير تلك التي حددها المشرع حتى لو كان مصدر القرار يسعى إلى تحقيق مصلحة عامة.

معنى ذلك أن القرارات الإدارية لها هدفين الأول محدد بنص القانون أو يستخلص من طبيعة الاختصاص ، والهدف الثاني عام وهو تحقيق المصلحة العامة، فمثلاً سلطات الضبط الإداري تستخدم من أجل تحقيق أهداف محددة وهي المحافظة على النظام العام بعناصره فإذا استعملت الإدارة سلطات الضبط الإداري لغير هذا الهدف فيكون قرارها الضبطي معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

والسبب الذي جعل المشرع يحدد أهداف معينة يجب أن تسعى الإدارة إلى تحقيقها إلى جانب المصلحة العامة أن السلطات الإدارية بمختلف فروعها وإداراتها لا يمكن أن يُطلب من كل فرداً من أعضائها أن يحقق المصلحة العامة جملة واحدة لذلك يكون لكل هيئة أو سلطة من السلطات الإدارية طائفة معينة ومحددة من المصالح يجب أن تحققها ويجب عدم خلطها مع مجالات المصلحة العامة الأخرى التي يناط تحقيقها بسلطات أخرى[1].

ويعتبر الفقه الإداري أن مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من مخالفة المصلحة العامة كلياً حيث أن رجل الإدارة ما زال ضمن إطار المصلحة العامة ولم يخرج عنه ، وجانب آخر من الفقه لا ينفي عن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف خطورتها وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها والتي تتمثل في الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد بسبب خروج الإ دارة عمّا حدده لها المشرع من أهداف يجب تحقيقها[2].

ونحن نعتقد أن رجل الإدارة عندما يصدر قراراً إدارياً مخالفاً به قاعدة تخصيص الأهداف يكون قراره معيباً وذلك لأن المشرع حتماً عندما حدد أهداف معينة يجب أن تحقق بصدور نوع معين من القرارات رأى بأن الغاية من إصدار القرار لن تتحقق إلا بجعل هذا النوع من القرارات يصدر لتحقيق هذه الأهداف فقط

(1) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص368.
(2) المرجع نفسه، ص369.

دون سواها وأن محاولة تحقيق أهداف أخرى سيضر بالمصلحة العامة وبحقوق وحريات المواطنين.

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف يمكن أن تتخذ أكثر من صوره:

أولاً: تحقيق مصالح مالية للإدارة:

ومثال على هذه الحالة استخدام الإدارة سلطات الضبط الإداري من أجل تحقيق أهداف مالية. فالهدف من منح الإدارة سلطات الضبط الإداري هو صيانة النظام العام بعناصره فإن استخدمت الإدارة هذه السلطات الضبطية لتحقيق مصالح ماليه تكون مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وكان قرارها معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة.

والمثال التقليدي على هذه الحالة هو الحكم الصادر عن مجلس الدول الفرنسي سنة (1875) حينما ألغى المجلس قراراً إدارياً بإغلاق مصانع تقوم بصناعة أعواد الثقاب بحجة أنه ليس لدى تلك المصانع تصاريح وتراخيص صحيحة حيث تبين أن الهدف من إصدار هذا القرار إن الإدارة قد أرادت أن تحتكر صناعة أعواد الثقاب فكان الهدف ليس المحافظة على النظام العام بل تحقيق مصالح مالية للإدارة[1].

ومن تطبيقات هذه الصورة في القضاء الإداري حكم محكمة العدل العليا الذي جاء فيه لا يوجد في شروط ترخيص أو تجديد ترخيص المقالع نص يخول مجلس سلطة المصادر الطبيعية أن يرفض الترخيص أو تجديده إذا كان المقلع قريباً من مقلع الشركة العامة للتعدين أو للمحافظة على أموال شركة تساهم الحكومة بـ(51%)من رأسمالها . ويتحقق الانحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرار لحماية أغراض غير التي قصد الشارع من منحها تلك السلطة حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام[2].

---

(1) مشار إليه لدى الحلو، القضاء الإداري، ص352-353.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 79/26، مجلة نقابة المحامين، العدد 2، السنة 1980، ص161

ثانياً:تحقيق مصالح وأهداف غير مالية [1]. وتتعدد وتتنوع هذه الصورة باختلاف وتنوع الأهداف التي تسعى الإدارة لتحقيقها من خلال إصدارها لقراراتها .

كأن تستعمل الإدارة السلطة الممنوحة لها بهدف فض نزاع خاص بين الأفراد فكثيرا ما يرتكب رجال الإدارة العامة ذلك النوع من الانحراف مدفوعين بعوامل نبيلة ومشروعة ويستعملون بذلك سلطة الضبط الإداري[2].

ومن تطبيقات ذلك في قضاء محكمة العدل العليا أنها قررت عدم مشروعية القرار الصادر عن مساعد محافظ العاصمة باستخدامه إجراءات الضبط الإداري من اجل فض منازعة فردية متعلقة بالحقوق الشخصية حيث أن تلك الإجراءات قد وضعت من أجل المحافظة على النظام العام والسلامة العامة فجاء في حكم لها "إن الصلاحية الممنوحة للحكام الإداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى أمر الدفاع رقم (7) لسنة (1971) هي للحفاظ على السلامة العامة وليس لفض المنازعات الفردية المتعلقة في الحقوق الشخصية والتي أناط الدستور، أمر الفصل، بها للمحاكم وأن تصدي مساعد محافظ العاصمة لتوقيف المستدعي لأنه لم ينفذ أمر دفع مبلغ من المال لزوجته يتجاوز الغاية المقصودة بالمادة التاسعة مكررة من نظام الدفاع رقم (2) لسنة 1939"[3].

الحالة الثالثة: إساءة استخدام الإجراءات الإدارية:

الإجراء الإداري هو الوسيلة التي ينص عليها القانون ويجب إتباعها لتحقيق غرض معين كنزع الملكية والتأديب [4]. فالقانون في بعض الأحيان يضع إجراءات معينة يجب اتخاذها إذا أرادت الإدارة التوصل إلى هدف معين وهذه الإجراءات قد تنطوي على بعض الضمانات للأفراد وقد تتسم بالدقة والطول ،ولسبب أو لأخر قد تحاول الإدارة أن لا تتبع تلك الإجراءات مفضلة استعمال إجراءات أخرى لا يوجد

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص843.

(2) الطماوي، الوجيز في القضاء الاداري دراسة مقارنة، ص226.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 77/97، مجلة نقابة المحامين، العدد 3-4، السنة 1978، ص302

(4) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص385.

فيها مثل تلك الضمانات أوتلك الدقة ويكون المشرع قد نص عليها من أجل تحقيق هدف آخر غير ما تسعى له الإدارة[1].

وتقع هذه الصورة من صور إساءة استعمال السلطة عند استخدام رجل الإدارة إجراءً إدارياً بدلاً من إجراء إداري آخر كان يجب عليه استخدامه بحيث يكون الإجراء الذي استخدمه أسهل وأيسر من ذلك الإجراء الذي كان يجب عليه استعماله من أجل الوصول إلى هدف معين[2].

وقد ثار خلاف فقهي حول اعتبار الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية بهذا المعنى صورة مستقلة من صور عدم مشروعية القرار الإداري أو اعتباره صورهن صور إساءة استعمال السلطة . ومرد هذا الخلاف أن إساءة استخدام الإجراءات الإدارية يختلف من حيث الطبيعة عن إساءة استخدام السلطة، لأن الانحراف بالإجراءات وإساءة استخدامها يتعلق بعدم المشروعية في الشكل والإجراءات المتبعة في القرار الإداري وهو يختلف عن إساءة استخدام السلطة وهذا الانحراف يظهر باستخدام وسيلة غير الوسيلة التي كان يجب إتباعها على عكس إساءة استعمال السلطة فهي مرتبطة بالغاية والغرض من القرار[3].

ونحن نعتقد أن إساءة استخدام الإجراءات الإدارية لا يعتبر صورة مستقلة من صور عدم المشروعية المتعلقة بالقرار الإداري بل يعتبر صورة من صور إساءة استعمال السلطة ولك ن في مجال الإجراءات الإدارية بحيث يلجأ رجل الإدارة إلى استخدام إجراء أسهل وأيسر من الإجراء المحدد له قانوناً والذي يجب عليه إتباعه من أجل تحقيق هدف معين .ولا نجد تأييداً تشريعياً للرأي القائل باعتباره صوره مستقلة حيث لم ينص عليها كعيب مستقل من عيوب القرار ا لإداري الواردة في المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا التي حصرت أوجه الإلغاء ولم تذكر عيب الإجراءات من ضمنها.

---

(1) فهمي، قضاء الالغاء "شروط القبول، اوجه الالغاء"، ص339

(2) بسيوني، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، ص286-ص287.

(3) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص389-ص390.

وهناك العديد من الحالات التي يظهر فيها إساءة استخدام الإجراءات الإدارية من قبل رجل الإدارة ومن الأمثلة عليها ما يلي(1):

أ- إساءة استخدام إجراءات نقل الموظفين.

يجب على الإدارة أن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة المرفق عندما تقرر إجراء تنقلات بين موظفيها وإن إساءة استخدام هذه السلطة يهدد بطبيعة الحال ولاء الموظف وإخلاصه إلى عمله ويؤثر سلباً على سير المرافق العامة في الدولة(2).

وقد تستخدم الإ دارة السلطة الممنوحة لها بإجراء تنقلات بين الموظفين بهدف توقيع عقوبة تأديبية على موظف وليس من أجل مصلحة وخير العمل ويكون هذا الإجراء (أي النقل) بهدف التهرب من إتباع الإجراءات التأديبية المقررة إتباعها قانوناً لكونها إجراءات طويلة ومعقدة ولما تشتمل عليه من ضمانات للموظف(3). مع الأخذ بعين الاعتبار أن النقل كعقوبة تأديبية أو كإجراء إداري يؤديان إلى نفس النتيجة والآثار ولكن يجب أن تكون الإجراءات اللازمة لإصدار كل منهما مختلفة عن الآخر.

وفي هذا السياق قضت محكمة العدل العليا في حكم لها " إن نقل المستدعية من وظيفة مديرة مدرسة إلى وظيفة تقل بمستواها عن الوظيفة الأولى وهي مساعدة في مدرسة علاوة على أن هذا النقل كان على أثر ارتكاب المستدعية لعدة مخالفات مسلكيه تنطوي على عقوبات تأديبية مقنعة أي أن الإدارة قصدت معاقبة المستدعية دون اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليه ا في نظام الخدمة المدنية فإن هذا القرار يكون مستوجباً الإلغاء"(4).

---

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص846-ص 849

(2) المرجع نفسه، ص846.

(3) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص322.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/354مجلة نقابة المحامين ، العدد 11-12، السنة 1995، ص3269.

وقضت في حكم آخر "أن نقل الموظفين المكاني والنوعي متــروك لــسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجر ائه على حــدود احتياجــات العمــل ومتطلباتــه ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة (63) من نظام الخدمة ا لمدنية رقم (1) لسنة (1988) وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبيــة أو يأخذ حكم القرار التأديبي وعليه فإن نقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الــصالح العــام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

ب - إساءة استخدام إجراءات الإحالة على التقاعد والاستيداع.

تتمتع السلطات الإدارية بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بمجــال الوظيفــة العامة من حيث اتخاذها لإجراءات معينة من أجل ضمان ما تقدمه للمواطنين مــن خدمات ومن أجل ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة ، وهي بذلك تسعى إلــى تحقيــق المصلحة العامة ومثل هذه الإجراءات تتعلق بالموظفين وتمس حيــاتهم الوظيفيــة ومنها قرارات الإحالة على التقاعد والاستيداع ولكن هذه السلطة التقديريــة ليــست مطلقة من كل قيد بل يحدها في ذلك حد المشروعية المسمى المصلحة العامة[2].

وبناءً على ذلك فإن الهدف من صدور قــرار الإحالــة علــى التقاعــد أو الاستيداع هو تحقيق المصلحة العامة ومصلحة العمل وذلك بإقصاء وإبعاد من لــم يكن وجوده في الوظيفة محققاً للمصلحة العامة وإلا كان القرار معيباً بعيب إســاءة استعمال السلطة.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا السياق بأنه "وحيث أننا مــن خلال البينات المقدمة من طرفي الدعوى لا نجد قيام أية حالة واقعية أو قانونية في المستدعي تبرر إحالته على التقاعد لمجرد أنه أمضى عشرين ســنة خدمــة قابلــة للتقاعد بل على العكس من ذلك فإن ملف خدمــة المــستدعي وتقــاريره الــسنوية وحصوله على عدة كتب شكر وتقدير من أربعة مدراء عامين سابقين تعاقبوا علــى

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/94مجلــة نقابــة المحــامين ، العــدد 11-12، الــسنة 1995، ص3269.

(2) الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ص372.

الدائرة فإن جميع هذه الأمور تشير إلى أن المستدعي على مستوى جيد من الكفاءة وأنه متميز في عمله بالعطاء والجدية والتفاني في خدمة المصلحة العامة وبذلك تكون أسباب الطعن وارده على القرار الطعين ويتوجب إلغاءه"[1].

وقضت أيضاً "ومن خلال الوقائع التي أوردناها في صدر هذا القرار أن المستدعي كان على قدر كبير من الكفاءة بعمله حيث كان يقوم على رأس فريق من الفنيين العاملين معه بصلاح القاطرات التجارية ومراجلها ومحركاتها و التي لم يتم إصلاحها في الخارج الأمر الذي أدى إلى توفير آلاف الدنانير على المؤسسة التي يعمل بها وهذا يدل دلالة قاطعة على أن التوجيه والتنسيب بإحالته على الاستيداع لم يكن بدافع الحرص على المصلحة العامة"[2].

ج- استخدام نظام الاستيلاء المؤقت على العقار بقصد الاستملاك:

من المعروف أن نزع ملكية الأفراد بقصد تحقيق المنفعة العامة ، أو ما يسمى بالاستملاك هو عمل إداري من مقتضاه حرمان مالك العقار من ملكه جبراً للمنفعة العامة بشرط تعويضه عنه ويكون ذلك بإتباع إجراءات قانونية نص عليها المشرع[3].

وقد تلجأ السلطات الإدارية إلى الاستيلاء المؤقت على عقار وذلك بإتباع إجراءاته البسيطة بدلاً من إتباعها الإجراءات القانونية المنصوص عليها عند نزع الملكية بصفة دائمة وهي تكون تهدف إلى تحقيق غاية معينة متمثلة في الاستيلاء الدائم على العقار ونزع ملكيته وذلك تفادياً لتلك الإجراءات الطويلة المعقدة والتي تحتوي على ضمانات للأفراد ضمنتها النصوص القانونية والتي عند عدم إتباعها يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94/340.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94/355،مجلة نقابة المحامين ، العدد 7-8، السنة 1996، ص1295.

(3) العقلي، عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"، ص129.

(4) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص320-ص321.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا السياق بأنه "إذا ظهر أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلب الحيازة الفورية للأرض هو تجنب العاصمة دفع أجرة المثل عن المدة التي تشغلها فيها أمانة العاصمة البناء المقام على هذه الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المستملك اقتضتها ضرورة النفع العام بالمعنى الوارد في قانون الاستملاك فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاءه"[1].

وقضت في حكم آخر بأنهً "إذا تبين أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلبه الحيازة الفورية هو تجنيب أمانة العاصمة دفع أجر المثل عن المدة التي تشغل فيها أمانة العاصمة البناء المقام على قطعة الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المنشئ اقتضتها ضرورة النفع العام بالمعنى الوارد في الفقرة الأولى من المادة (12) من قانون الاستملاك فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاءَه"[2].

3.1 صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة:

إن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة باعتباره أحد العيوب التي تشوب القرار الإداري يختلف عن إثبات بقية العيوب الأخرى، إذ لا يتم إثبات هذا العيب بسهولة خاصة وأنه ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل وعدم الاختصاص وليس من العيوب الموضوعية كعيب المحل والسبب ، وإنما يتعلق هذا العيب بنوايا ومقاصد مصدر القرار وهي أمور خفية مستترة يصعب التوصل إليها بسهولة[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 79/26،مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-6، السنة 1980، ص161.

(2) قرار محكمة العدل الأردنية رقم 75/72،مجلة نقابة المحامين ، العدد 11-12، السنة 1977، ص1377.

(3) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص435.

والصعوبة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ترجع إلى طبيعة هـذا العيب من جهة و إلى تحفظ القضاء ذاته وتردده في الحكم على قرارات الإدارة بأنها معيبة بهذا العيب من جهة أخرى.

1.3.1 طبيعة عيب إساءة استعمال السلطة:

يمكن إرجاع صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بشكل أساسي إلـى خصائص هذا العيب وطبيعته التي تجعله مختلف عن بقية العيوب الأخـرى فهـذه الطبيعة هي محور صعوبة إثبات هذا العيب سواء بالنسبة إلى المـستدعي أو إلـى القضاء ذاته.

فالفقه الإداري يشير دوما إلى أن مسألة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة هي مسألة صعبه ودقيقه لكون هذا العيب ذو طبيعة خفية ومـستترة وراء مظـاهر المشروعية الأخرى، وأن رقابة القاضي الإداري تكون منصبة على النوايا والدوافع الحقيقية للإدارة عند إصدارها لقرارها[1].

كما يذهب القضاء الإداري في ذات الاتجاه، فقد قضت محكمة العدل العليـا الأردنية في حكم لها "أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر عـن كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية وأنه مطابق للقانون"[2].

وإذا كان القضاء الإداري الفرنسي قد ابتدع نظرية الانحراف في السلطة فإنه لم يحدد مفهومها بشكل دقيقولم يوضح حا لاتها، كما أن المشرع في الدول التـي تضمنت قوانينها إشارة إلى هذا العيب اكتفى بالإشارة إليه كسبب وكوجه من أوجه إلغاء القرار دون أن يحدد مفهومه وحالاته وطرق إثباته بدقة[3].

---

(1) الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، ص395

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين، العدد1، السنة 1965، ص21

(3) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص829.

ومما يزيد في صعوبة الإثبات أن عيب إساءة استعمال السلطة –وكما أشرنا إلى ذلك- عيب احتياطي لا يلجأ إليه القاضي الإداري إلا عند انعدام أوجه الإلغاء الأخرى وعدم توافرها، خاصة وأن القضاء يفضل الاستناد إلى أوجه الإلغاء الأخرى كالشكل والاختصاص والسبب وغيرها قبل أن يلجأ إلى هذا العيب وذلك لسهولة إثبات هذه العيوب مقارنة مع عيب إساءة استعمال السلطة . ومن جانب آخر فإن هذا العيب يرتبط بغايات ومقاصد وأهداف مصدر القرار وهي مفاهيم نسبية وشخصية ليست مجردة متعلقة بوقائع محددة لذلك قيل أن دليل الانحراف بالسلطة يتولد من قناعة وليس من عملية تحقق وتثبت ، فإثبات هذا العيب يتطلب إقامة الدليل على عناصر عقلية وذهنية ونوايا ومشاعر وليست إثبات لعناصر محددة[1].

أضف إلى ذلك أن القضاء الإداري لا يستطيع استدعاء رجل الإدارة واستجوابه وإجراء تحقيق معه من أجل معرفة ما غمض عليه ولبس عليه من أمور وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولذلك نجد أن القضاء يلجأ إلى ملف القضية والظروف المحيطة بإصدار القرار وهي وسائل غير مباشرة ولا تساعد دائماً في الكشف عن المقاصد والنوايا لدى مصدر القرار[2].

ويزداد الأمر صعوبة إذا ما تذكرنا أن القرار الإداري يتمتع دوما بقرينة السلامة، وعلى المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة، وهو هنا يواجه صعوبات عدة في إثبات ادعائه بأن القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومنها إن الوثائق والمستندات المتعلقة بالقرار موضوع الطعن بحوزة الجهة الإدارية مصدرة القرار وهي الطرف الأقوى مما يدفعه إلى التمسك بأوجه الإلغاء الأخرى حتى لو كان القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة لسهولة إثباتها.

وإزاء هذه الصعوبة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة فإن الفقه الإداري يشير عادة إلى منهجيه للإثبات تقوم على عناصر ثلاثة[3]:

1. **الأول**: ما هو هدف المشرع من إعطاء السلطات الإدارية اختصاصات معينة؟

---

(1) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص829-830.

(2) ندة، القضاء الإداري في الأردن، ص453.

(3) الغويري، قضاء الالغاء في الاردن، ص396

2. **الثاني**: ما هو الهدف الذي قصدته الإدارة من إصدارها للقرار؟
3. **الثالث**: إجراء مقارنة بين الهدفين الأول والثاني لمعرفة هل سعت السلطة الإدارية إلى الهدف الذي قصده المشرع ،فإن كانت الإجابة بالنفي كان قرارها معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

فالرقابة القضائية على عيب إساءة استعمال السلطة هي رقابة مشروعيه حيث أن الصلاحية الممنوحة للإدارة باتخاذ قراراتها من أجل تحقيق الصالح العام أو الغرض المحدد لها من قبل المشرع وهما يمثلان الحدود الخارجية لسلطتها وعناصر تقيد تلك السلطة وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا المجال "أن من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء الإداريين أن الإدارة عندما تتخذ إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون والهدف الذي ابتغاه المشرع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراء وإلا كان أجراؤها مشوباً بالغلو وخارجاً عن نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[(1)].

ومن جانب آخر وللحد من صعوبة إثبات هذا العيب فإن القضاء الإداري يجيز إثباته بكافة طرق الإثبات،فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها " استقر الفقه والقضاء على أنه يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالدلالة من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بني عليها ومن طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به "[(2)]. وسوف نتحدث عن وسائل إثبات هذا العيب بشيء من التفصيل في الفصول القادمة إن شاء الله.

2.3.1 تحفظ القضاء الإداري اتجاه عيب إساءة استعمال السلطة:

بالإضافة إلى طبيعة عيب إساءة استعمال السلطة وخصائصه التي ساهمت – كما رأينا - في صعوبة إثباته، فإن القضاء الإداري ذاته يتحفظ كثيرا اتجاه هذا العيب ولا يحكم به إلا نادراً. ويمكن القول أن هناك سببين أساسيين لهذا التحفظ السبب الأول يتمثل في أن إلغاء القرار الإداري من قبل القضاء بالاستناد إلى عيب

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 80/78، مجلة نقابة المحامين، العدد 7، السنة 1981، ص1257
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين، العدد 1، السنة 1965، ص21.

إساءة استعمال السلطة فيه توجيه أصابع الاتهام إلى السلطة الإدارية بأنها استعملت السلطات والصلاحيات الممنوحة لها كأداة لتحقيق الشر، ومن هنا جاء تحفظ القضاء الإداري اتجاه هذا العيب واشتراطه توافر أدلة إيجابية ومقنعة وليس مجرد تهم منسوبة إلى السلطات الإدارية للحكم بإلغاء القرار استناداً لهذا العيب[1].

أما السبب الثاني فهو عدم السماح للأفراد بالتشكيك بنوايا ومقاصد الإدارة دون أدلة ثابتة لأنه بذلك ستعم الفوضى في مرافق الدولة وربما نبتعد عن المصلحة العامة واستقرار النظام القانوني في الدولة الذي لا يتحقق إلا باستقرار الأوضاع الإدارية فيها[2].

وهناك العديد من المظاهر والدلائل التي تشير إلى تحفظ القضاء الإداري اتجاه عيب إساءة استعمال السلطة ومنها أن هذا العيب لا يمكن الاستناد إليه كسبب من أسباب الطعن بالقرار الإداري عندما يحقق القرار عدة أهداف ويكون الهدف أو الأهداف الرئيسية مشروعة فالقرار في هذه الحالة يعتبر مشروعاً حتى لو تحقق إلى جانب الأهداف الرئيسية أهدافاً ثانوية لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة، فتلك الأهداف الثانوية تعتبر زائدة لا تجدي للطعن بالقرار بالاستناد إلى عيب إساءة استعمال السلطة[3] وتسمى هذه الحالة عادة حالة ازدواج الغايات بحيث يكون مصدر القرار في حالته هذه بصدد تعدد في الغايات والأهداف وليس بصدد إساءة استعمال السلطة[4].

ومن مظاهر تحفظ القضاء أن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب التي لا يفترض وقوعها بل لا بد من تقديم أدلة قاطعة على وجودها، ويمكن التحري عن هذا العيب ومحاولة الوصول إليه من خلال وسائل عدة سنتحدث عنها إن شاء الله. فالقضاء الإداري يؤكد دوماً على قرينة السلامة والمشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري والتي لا يمكن زعزعتها إلا بأدلة وقرائن واضحة فقد قضت محكمة العدل

---

(1) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، ص457-458.
(2) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص833.
(3) فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ص 636.
(4) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص835.

العليا في حكم لها "استقر الاجتهاد على أن القرار الإداري يصدر متمتعاً بقرينة الصحة والسلامة وعلى من يدعي أنه صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أن يثبت العيب الذي يدعيه وعليه وبما أن المستدعية لم تقدم أية بينة على أن وزير الصحة كان متعسفاً في إصدار قراره المطعون فيه فيكون ادعاؤها غير قائم على أساس سليم من القانون ومستوجب الرد"[1].

ومن مظاهر تحفظ القضاء الإداري اتجاه عيب إساءة استعمال السلطة أنه عندما يتبين من نص القرار بأن مصدره يسعى إلى تحقيق غاية أخرى غير المصلحة العامة فيسعى القضاء الإداري جاهدا في كثيراً من الأحيان إلى البحث وإيجاد أهداف وغايات تبرر موقف الإدارة بإصدارها للقرار، ويقوم بإحلال هذه الغاية المشروعة محل الغاية غير المشروعة البعيدة عن المصلحة العامة[2].

ومن مظاهر تحفظ القضاء الإداري أيضاً أنه لا يثير هذا العيب من تلقاء نفسه كما هو الحال في عيب عدم الاختصاص وذلك بحجة أن هذا العيب لا يتعلق بالنظام العام بل لا بد أن يتمسك به الخصوم من تلقاء أنفسهم ويثيرونه في عريضة الدعوى، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بأن "مسألة إساءة استعمال السلطة وإن ذكرت في لائحة الدعوى يجب أن يتمسك بها المستدعي أثناء المرافعة ويورد الأدلة على أن القرار المشكو منه مشوب بهذا العيب"[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/110 مجلة نقابة المحامين، العدد 11-12، السنة 1995، ص3188.

(2) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص835

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 53/43، مجلة نقابة المحامين، السنة 1953، ص547.

الفصل الثاني

وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المقارن

يعتبر إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من أصعب المهام التي تواجه الطاعن الذي يستند في طعنه إلى هذا العيب وذلك بسبب الطبيعة الشخصية لهذا العيب واتصاله بنوايا ومقاصد مصدر القرار والتي تعتبر من الأمور الخفية التي يصعب التوصل إليها كما اشرنا إلى ذلك فيما سبق.

إن عملية الإثبات هي العامود الأساسي في جميع الدعاوى سواء المدنية منها أو الإدارية، حيث أن الإثبات هو الذي يسهل مهمة القضاء ويساعد ويساند الجهات القضائية في البت في القضايا المعروضة عليها وأيضاً يساعد في حصول كل ذي حق على حقه.

وسأتناول في هذا الفصل التعريف بالإثبات بشكل عام والإثبات الإداري بشكل خاص وما هي أهمية الإثبات، وخصائص الإثبات وموقف القضاء الإداري منهم،سأتناول تطبيقات إثبات عيب إساءة استعما ل السلطة في القضاء الإداري المقارن ممثلاً بفرنسا ومصر . أما الحديث عن وسائل إثبات هذا العيب في قضاء محكمة العدل العليا فسيكون إن شاء الله موضوع الفصل الثالث من هذه الدراسة.

1.2 ماهية الإثبات وأهميته:

سأتناول في هذا القالإثبات من حيث تعريفه من الناحية ا للغوية وكذلك من الناحية القانونية وسأعرج للحديث عن أهمية الإثبات باعتباره أحد أهم العناصر التي يعتمد عليها في الحصول على الحق ودعم وجوده وسأتحدث أيضاً عن مذاهب الإثبات وموقف القضاء منها.

1.1.2 ماهية الإثبات:

الإثبات من الناحية اللغوية هو إقامة الحجة والدليل وتأكيد الحق بالبينة،

فيسمى الدليل ثبتاً لأنه يؤدي إلى استقرار الحق لصاحبه بعد أن كان غير مستقر ومتأرجحاً بين المتداعين[1].

ويعرف الإثبات من الناحية القانونية بأنه "إقامة الدليل على حقيقة أمر مدعى به نظراً لما يترتب عليه من أثار قانونية"[2] ويعرف أيضاً بأنه "إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها"[3].

وينصرف مفهوم الإثبات من الناحية القانونية إلى العديد من المعاني، فقد يقصد بالإثبات العملية ذاتها والمقصود هنا التدليل على واقعة يدعي أحد الأفراد وجودها، وقد يقصد به الدليل ذاته الذي تقوم عليه عملية الإثبات كالأدلة الكتابية، والشهادة والخبرة، وقد يكون المقصود منه النتيجة التي توصلت إليها عملية الإثبات والتي تؤدي إلى تكوين قناعة لدى القاضي من حيث وجود الواقعة المنوي إثباتها أو عدم وجودها[4].

فالإثبات بهذا المعنى يجب أن يتم أمام السلطة القضائية وهو ما يسمى بالإثبات القضائي والذي يختلف في مفهومه عن الإثبات بمفهومه ومعناه العام والذي يقصد به الإثبات التاريخي أو الإثبات العلمي، فالإثبات القضائي هو عبارة عن عملية قانونية يقوم به أحد الأفراد (المدعي) لإظهار حقه عن طريق تقديم أدلة وبراهين تؤيد هذا الحق وتكون هذه الأدلة والبراهين محددة بالنصوص القانونية وهو بهذا المعنى يختلف كما قلنا عن الإثبات بمعناه العام والذي يكون بعيداً عن

---

(1) الفيروز أبادي،مجد الدين محمد، (1952)، القاموس المحيط، ط2، مطبعة الحلبي، القاهرة، مصر، ص206.

(2) مرقس، سليمان، (1981)أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية،عالم الكتب، القاهرة، مصر، ص11.

(3) السنهوري، عبد الرزاق، (1956)، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد،الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، ص14.

(4) المليجي،أسامة أحمد شوقي، (2000)القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ص3.

القضاء وهو ما يسمى بالإثبات غير القضائي بحيث لا تحدد له وسائل معينة بل يكون بأية وسيلة من أجل الوصول إلى حقيقة علمية أو حقيقة تاريخية مجردة[1].

والإثبات القضائي يهدف إلى الفصل في نزاع معروض أمام القضاء على حق يدعيه أحد الطرفين لذلك يمكن القول أن الإثبات القضائي مختلف عن الإثبات العام من حيث الغاية والمكان والوسيلة والأشخاص فقد يقوم بالإثبات العام شخص يرغب بالاشتراك بعملية البحث العلمي أو التاريخي أو غير ذلك[2].

إن الحقيقة القضائية التي يتم التوصل إليها من خلال الإثبات القضائي تختلف عن الحقيقة الواقعية فهي مقيدة بوسائل معينة حددها النص القانوني وعلى القضاء التقيد بها مهما كانت سلطة القاضي في التحري والبحث، فالحقيقة القضائية ثابتة ولكنها وبنفس الوقت نسبية غير مطلقة ظنية لا قطعية . أما الحقيقة العلمية والتي يتم التوصل إليها بالإثبات غير القضائي فهي لا تخضع لقيود معينة وهي محل للتغيير والبحث بتغير البحث العلمي وما يتم التوصل إليه لذلك توصف الحقيقة العلمية بأنها حقيقة مؤقتة[3].

وإذا كان الإثبات القضائي ينصب على صحة واقعة قانونية هي مصدر لحق يدعي به أحد الأطراف ويكون بطرق نص عليها القانون وما على الخصوم والقضاء إلا إتباعها[4] فإن الإثبات أمام القضاء الإداري (والذي لم نجد له تعريف معين خاص به) يتسم بوجود حرية في عملية الإثبات أمام القضاء الإداري بحيث لا توجد نصوص قانونية تحدد طرق معينة يجب التقيد بها عند الإثبات أو السير بتسلسل معين والأخذ بوسائل معينة من أجل الإثبات[5].

---

(1) المليجي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ص4.

(2) مطر، محمد يحيى، (1989) مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ص7.

(3) مطر، مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، ص8-9.

(4) القضاة، مفلح، (1997)، الإثبات في المواد المدنية والتجارية "دراسة مقارنة"، ط1، مطبعة ابن دسمال، الإمارات، ص18.

(5) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص651.

ويمكن وضع تعريف للإثبات الإداري بأنه إثبات وإقامة الدليل على الحق المدعى به من قبل أحد الأطراف المتنازعة (المدعي) بالطرق المقبولة أمام القضاء الإداري وبما لا يتعارض مع خصائص وطبيعة المنازعات الإدارية.

2.1.2 أهمية الإثبات:

مما لا شك فيه أن للإثبات أهمية كبيرة فيما يتعلق بالحقوق المتنازع عليها أمام القضاء فهو يؤكد وجود هذه الحقوق وصحتها أو عدم وجودها فهو مرتبط بالحق ويشكل عنصراً هاماً من أجل دعم وجوده.

والإثبات ليس ركناً من أركان الحق حيث أنه يوجد بقوة القانون متى توافرت الشروط اللازمة لوجوده وبصرف النظر عن وسيلة وطريقة إثباته، وتظهر أهمية الإثبات في ساحات القضاء حيث أن صاحب الحق إن استطاع إثباته قضي له به وإلا ضاع عليه هذا الحق[(1)].

والإثبات القضائي هو الوسيلة التي يعتمد عليها صاحب الحق من أجل إقامة الدليل على وجود حقه والمطالبة به، فالقضاء لا يعول على طلبات المدعي والتي تتمثل في حماية حقه وصيانته إلا إذا ثبت وجود هذا الحق، لذلك نجد أن الإثبات أداة ضرورية يعول عليها القضاء في التثبت من الوقائع القانونية ووسيلة عملية بيد الأفراد يعتمدون عليها من أجل صيانة حقوقهم المترتبة على تلك الوقائع[(2)].

والحق عندما لا يوجد دليل على المصدر الذي نشئ عنه فإنه يتجرد من كل قيمة، وهذا ما أكدته المذكرة الإيضاحية للقانون المدني الأردني والتي جاء فيها "إن أدلة الإثبات شرعت لحماية الحقوق بصفة عامة فالحق يتجرد من قوته إذا لم يقم الدليل على ثبوته ولذا يتعين إقامة الدليل على كل واقعة قانونية يدعى بها، نوزع

---

(1) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص12.

(2) سويدان، مفيدة، (1985)، نظرية الاقتناع الذاتي للقاضي الجنائي، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، ص8.

فيها أو أنكرها المدعى عليه "فالدليل هو قوة الحق وأنه يستوي حق معد[1] وم وحق لا دليل عليه[2].

وقد استقر اجتهاد محكمة التمييز الأردنية فيما يتعلق بأهمية الإثبات بأن الادّعاء الذي لا يثبت ببينة يصبح واجب الرد "[3] وأنه "يكون الادعاء مجرداً فلا يؤخذ به إذا لم يقم الدليل المقنع لإثباته"[4].

وعلى صعيد القضاء الإداري نجد أن للإثبات أهمية من نوع خاص تنبع من أن الفرد وهو الطرف المدعي غالبا اعزل ويقع عليه عبء الإثبات بحسب الأصل العام كما أن الإدارة وهي الطرف القوي والمدعى عليه في الغالب تتمتع بقدر كبير من السلطات والامتيازات كما أنها تحوز مستندات وأوراق الدعوى بما يجعل من عملية الإثبات عبء ثقيل على عاتق المدعي.

3.1.2 مذاهب الإثبات وموقف القضاء منها:

إن الحقيقة التي تنتج عن الإثبات القضائي والتي تسمى بالحقيقة القضائية قد تتفق مع الحقيقة الواقعية وقد تختلف عنها، ذلك أن التنظيم القضائي للإثبات وإن كان يسعى إلى تحقيق العدالة فإنه يسعى أيضاً إلى استقرار التعامل وثباته[5].

---

(1) د.م، (1985) المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني ، ط2، الجزء الأول،المكتب الفني ، عمان، الأردن، ص86.

(2) سلطان، أنور ، (1984) قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، ط1، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر ، ص4.

(3) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 85/686،مجلة نقابة المحامين ، العدد الخامس ، السنة 1987، ص1896

(4) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 85/125،مجلة نقابة المحامين ، العدد الثالث ، السنة 1987، ص605

(5) فوده، عبد الحكيم، (1997) موسوعة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والشرعية ، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر ، ص10.

أولاً: مذاهب الإثبات:

إن لمذاهب الإثبات أو ما يسمى بالتنظيم القانوني للإثبات [1] صلة وثيقة بوظيفة القاضي والتي أساسها إقامة العدالة والتوازن بين الأطراف وذلك بتطبيقه للقانون على الوقائع والمنازعات المعروضة عليه . هذه الوظيفة تتطلب من القاضي أن يعلم أولاً بالقانون وهذا العلم مفروض في القاضي بحكم عمله وأن يعلم ثانياً بحقيقة المنازعة والوقائع المعروضة عليه وهذا العلم يحصل عليه إما عن طريق المعاينة الشخصية المباشرة أو عن طريق الاستنباط مما يشاهده أو يسمعه من وقائع أو بما يعرض عليه من وسائل الإثبات المختلفة[2].

وهناك ثلاثة مذاهب للإثبات توازن بين اعتبار العدالة واستقرار التعامل وثباته، فمنها ما يطلق يد القضاء في البحث والتحري ويعطي القاضي سلطة واسعة في قبول الأدلة ومنها ما يحد من سلطة القاضي فيحدد له الأدلة التي عليه قبولها ويسمح للأفراد بتقديمها وهناك مذهب ثالث اتخذ مسلكاً وسطاً بين المذهبين السابقين[3].

أولاً: المذهب المطلق أو الحر:

وحسب هذا المذهب فإن القانون لا يحدد طرق معينة للإثبات يجب أن يتقيد بها القاضي أو الخصوم بل يمكن إقامة الدليل بأية وسيلة متاحة من أجل الوصول إلى إقناع القاضي من قبل الخصوم ، والقاضي أيضاً له حرية في تكوين قناعته حتى لو وصل الأمر إلى أن يحكم بعلمه الشخصي[4].

والمذهب الحر يتيح للقاضي فرصة مباغتة الخصوم واستعمال الحيل معهم من أجل استخلاص الحقيقة من أقوالهم أو من واقع مسلكهم ويمكن له أيضاً أن يتوجه بالسؤال إلى غير الخصوم مما يطمئن إلى صدقهم وأمانتهم وقد يقضي أيضاً طبقاً لما يعلمه بشكل شخصي عن الموضوع المعروض عليه أو بحسب ما يعلم من

---

(1) المليجي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ص7.
(2) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص13.
(3) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، ص19.
(4) المليجي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ص7.

توافر الصدق والأمانة لدى الخصوم أو عدم توافرها، وإن الأخذ بهذا المذهب من الممكن أن يؤدي إلى تطابق الحقيقة الواقعية مع الحقيقة القضائية إلى أبعد الحدود[1].

ولكن قد يعاب على هذا المذهب أن الأخذ به قد يؤدي إلى زعزعة الثقة في التعامل حيث أن حرية القاضي في التقدير ستختلف من قا ضٍ لآخر علاوة على ذلك فإن القاضي بشر وهو غير معصوم عن الخطأ وقد يسيء استعمال السلطة الممنوحة له ويتعسف دون رقابة عليه من القانون[2].

وقد أخذت بهذا المذهب جميع الشرائع القديمة في بعض مراحل تطورها ولا يزال معمولاً بها في القانون الألماني والسويسري والانجلو أمريكي وفي كثير من المسائل التجارية في بعض البلاد وفي القوانين الجنائية في جميع البلاد تقريباً.

ثانياً: المذهب المقيد أو القانوني:

يعتمد هذا المذهب على مبدأ شرعية الإثبات، أي أن القانون هو الذي يحدد من يقع عليه عبء الإثبات ويضبط الوسائل المقبولة في الإثبات ويحدد القوة الثبوتية لهذه الوسائل، والقاضي بحسب هذا المذهب لا يستطيع أن يحكم بعلمه الشخصي ولا يساهم في جمع الأ دلة وإنما يقتصر على ما يقدمه الخصوم من الحجج بحيث يقيدهم ويلزمهم بإثبات ادعائهم في النطاق الضيق الذي حدد لهم فلا يقبل منهم سوى طرق معينة دون أخرى[3].

إن نظام الإثبات المقيد يقوم على مبدأين أساسيين هما تحديد أدلة الإثبات وحجية هذه الأدلة حيث أن القاضي يسعى وراء الحقيقة بطرق حددها المشرع مسبقاً وبالتالي يمتنع على القاضي اعتماد ما يشاء من طرق الإثبات بل عليه أن يتقيد بها وفي النطاق الذي حدده القانون لكل منها وإذا توافر لديه الدليل بموجب هذه الطرق

---

(1) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص15.

(2) مطر، مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية، ص13.

(3) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا، ص22.

يجب عليه الحكم بما يقرره القانون من نتائج مترتبة عليها وإلا اعتبر ممتنع عن إحقاق الحق[1].

وأما المبدأ الثاني فهو يلزم القاضي بالوقوف من الدعوى موقف الحياد بحيث يمتنع عليه أن يحكم بعلمه الشخصي فيكون دور القاضي سلبياً أثناء سير الدعوى فهو يحكم بما يرتبه القانون من آثار على ما يقدمه الخصوم من أدلة قانونية ولا يقوم القاضي بجمع الأدلة إنما يتقيد بما يعرض عليه ولا يحكم بموجب دليل قدمه أحد الخصوم إلا بعد مناقشته فيه من قبل الطرف الآخر مما يبعث الثقة في نفوس المتخاصمين ويحقق الاستقرار في التعامل[2].

ويعيب هذا المذهب أنه يجعل وظيفة القاضي آلية ويمنعه من الحكم بالحقيقة الواقعية إذا ظهرت بطريق آخر غير معين من القانون ، ومن عيوبه أيضاً أنه يباعد نوعاً ما بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية.

ثالثاً: المذهب المختلط:

يتوسط هذا المذهب بين إطلاق الإثبات الحر وتقيد الإثبات القانوني محاولاً الجمع بين مزايا كل من النظامين السابقين ومتفادياً عيوب كل منهما . فهو يفرض قيوداً على القاضي في إثبات بعض المسائل ويترك له حرية التقدير في إثبات مسائل أخرى. ويجمع هذا النظام بين استقرار التعامل كونه يفرض تلك القيود على القاضي بحيث يحدد له وسائل معينة للإثبات ويحدد قوة هذه الوسائل وحجيتها وبالتالي يضمن حياده ويعطيه في مسائل أخرى سلطة تقديرية حيث لم يحدد له المشرع وسائل معينة ولم يحدد له مدى حجيتها مثل الشهادة والقرائن القضائية[3].

ونجد أن مذهب الإثبات المختلط يمنح القاضي الحرية مثلاً في توجيه اليمين المتممة أو الاستعانة بالخبراء أو إحالة الدعوى إلى التحقيق ويؤدي ذلك إلى التقريب

---

(1) النداوي، ادم وهيب، (2001)، دور الحاكم المدني في الإثبات دراسة مقارنة"، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص94.

(2) مرقس، أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية، ص17-ص19.

(3) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا ص24.

بين الحقيقة الواقعية والحقيقة القضائية مما يوفر للمعاملات استقرارها وللعدالة حسن سيرها[1].

وقد أخذ بهذا المذهب المشرع المصري حيث سار على نهج الشرائع اللاتينية كالفرنسي والإيطالي والبلجيكي وأخذ به أيضاً المشرع الأردني[2].

ثانياً: موقف القضاء الإداري من مذاهب الإثبات:

إن القاعدة التي تسيطر على إجراءات التقاضي الإدارية بأن القاضي الإداري غير ملزم بإتباع طريقة معينة من طرق الإثبات فهو يأخذ بالطريقة التي يرى بأنها مناسبة ومتوافقة مع طبيعة المنازعة المعروضة عليه وهو الذي يحدد قيمة هذه الطريقة من طرق الإثبات ومدى حجيتها واقتناعه بها بشرط ألا تتعارض مع طبيعة وظروف الدعوى الإدارية وخصوصيتها[3].

وإذا كان الأصل هو حرية القاضي الإداري في الإثبات فإنه ومهما بلغت هذه الحرية وهذه السلطة الممنوحة للقاضي في تقصي الحقيقة باعتباره يتحمل العبء الأكبر في مجال الموازنة بين الأدلة المختلفة ليصبح ميزان عدل بين الطرفين دون أن يفقد حياده محل مكان أي منهما ولا ينحاز لأي طرف من الطرفين [4] إلا أن هناك قواعد ومبادئ عامة تحكم إجراءات التقاضي بما فيها إجراءات التقاضي الإدارية يجب التقيد بها ومنها مثلاً إنَ القاضي لا يجوز أنْ يحكم بناءً على علمه الشخصي حتى لو كان هذا العلم يصل إلى حد اليقين . لذلك وباعتقادنا أن حرية القاضي الإداري ليست مطلقة من كل قيد حيث أن هناك قيود لا بد من مراعاتها وهذه القيود تتعلق بشرعية المحاكمة والإجراءات القضائية.

وعلى صعيد الفقه الإداري يرى البعض أن دور القاضي الإداري في الإثبات يتراوح ما بين نظام الإثبات الحر والإثبات المقيد وحجتهم في ذلك أن القاضي الإداري له حرية في تكوين قناعته حول الواقعة المعروضة عليه من خلال وسائل

---

(1) المليجي، القواعد الإجرائية للإثبات المدني، ص9.
(2) القضاة، الإثبات في المواد المدنية والتجارية "دراسة مقارنة"، ص25.
(3) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، ص635.
(4) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ص317-318.

الإثبات المقدمة وبنفس الوقت فهو يكون مقيد بأنواع معينة من الأدلة لا يـ ستطيع من الناحية العملية أن يتعداها[1].

ويرى البعض الآخر عدم صحة الرأي السابق محاولاً التأكيـد أن المـذهب السائد في الإثبات أمام القضاء الإداري هو المذهب الحر ، حيـث أن الـرأي الأول يجعل المذهب السائد هو المذهب المختلط وهذا أمر غير متـصور أمـام القـضاء الإداري والسبب في ذلك هو عدم وجود نصوص قانونية تحدد للقاضي الإداري أدله معينة للإثبات ولا يوجد تحديد لقوة هذه الأدلة لذلك يرى هؤلاء الفقهاء أن عناصر إطلاق الإثبات المتوفرة في المذهب الحر متوافرة بالكامل أمام القضاء الإداري[2].

ثالثاً: موقف محكمة العدل العليا والفقه الأردني من مذاهب الإثبات:

يرى جانب من الفقه الإداري الأردني أن القاضي الإداري الأردنـي مقيـد بالنصوص القانونية الجامدة التي لا تمنحه سلطة تقديرية في التحقيق وإنما يقتـصر دوره فقط على إدارة جلسات المحاكمة وتطبيق النصوص القانونية فقط، فهو مثلاً لا يستطيع أن ينقل عبء الإثبات إلى السلطات الإدارية حتى يقيم التوازن العادل بـين طرفي الدعوى الإدارية كما يفعل القاضي الإداري في فرنسا ومصر أو غيرها من الأنظمة القانونية المقارنة[3].

ومعنى ذلك أن المذهب الذي تعتمده المحكمة في قضائها وفقاً لوجهة النظـر هذه هو المذهب المقيد والـ حجة في ذلك أن قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقـم (11) لسنة (1989) وفي المادة (26/أ)ينص على ما يلي "عند مباشرة المحكمة في نظر الدعوى يبدأ المستدعي بسرد وقائع دعواه كما وردت في اسـتدعائه ويتقـدم ببيناته لإثباتها وبعد ذلك يعرض المستدعى ضده أوجه دفاعه في حدو د ما جاء فـي

---

(1) الرفاعي،مصطفى كمال وصفي ، (1961)أصول إجـراءات القـضاء الإداري ، ط1، المطبعـة العمالية، القاهرة، مصر، ص52.

(2) موسى،أحمد كمال الدين ، (1977)نظرية الإثبات في القـانون الإداري ،مؤسـسة دار الـشعب ، القاهرة، مصر، ص43.

(3) الغويري، أحمد عودة، (1991)، إجوات التقاضي الإدارية أمام محكمة العـدل العليـا الأردنيـة ، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات ، المجلد السادس،العدد الثالـث ،جامعـة مؤتـة ، الكـرك، الأردن، ص23.

لائحته الجوابية ويقدم بيناته عليها ثم تستمع المحكمة للمرافعة الأخيرة لكل من الطرفين مبتدئه بالمستدعي وتصدر حكمها بعد ذلك في الدعوى " فهذه المادة لم تترك للقاضي الإداري حرية التقدير واختيار ما يناسب طبيعة الدعوى الإدارية من أدلة وتقدير مدى حجيتها.

وإننا نخالف مع الاحترام هذا الرأي ونرى أن نصوص قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة (1989)، ومن بعده قانونها الحالي رقم (12) لسنة (1992) جاءت خالية تماماً من تحديدٍ لطرق الإثبات أمام القضاء الإداري ولم تحدد هذه النصوص مدى حجية هذه الوسائل في الإثبات . ولا نجد في نصوص هذا القانون ما يشكل عائقاً أمام القاضي الإداري من أن يقوم بنقل عبء الإثبات من جهة المستدعي إلى الجهة المستدعى ضدها من أجل إقامة التوازن العادل بين طرفي الدعوى عند الضرورة . وباستعراض نص المادة (26/أ) من القانون ذاته لا نجد أنها بينت بصورة قاط عة ما هي الأدلة التي يجب الاعتماد عليها في الإثبات مع الأخذ بعين الاعتبار أن القضاء الإداري بشكل عام هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول التي تناسب طبيعة وظروف المنازعة الإدارية . وسندعم وجهة النظر هذه بالعديد من الأحكام التي صدرت عن محكمة العدل العليا عند الانتقال للحديث عن وسائل أثبات عيب إساءة استعمال السلطة في الفصل الثالث من هذه الدراسة إن شاء الله.

2.2 خصائص الإثبات الإداري وصعوبته:

سنتحدث في هذا القسم عن خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري تلك الخصائص الناجمة عن الاختلاف في مراكز الخصوم في الدعوى الإدارية والذي انعكس على دور القاضي الإداري بحيث جعله دوراً إيجابياً وجعل للقضاء دوراً متميزاً في الرقابة على أعمال السلطة الإدارية ، وسنتحدث عن صعوبة الإثبات الإداري وسنوضح على من يقع عبء الإثبات وذلك على النحو التالي:

1.2.2 خصائص الإثبات الإداري:

يوصف الإثبات أمام القضاء الإداري بأنه وسيلة لتقصي الحقائق بعيداً عن إرادة الخصوم فيقوم به القاضي الإداري بصفة أساسية من واقع ما يقدمه إليه الخصوم من مستندات وأدلة ثبوتية[1].

وهناك العديد من العوامل التي جعلت للدعوى الإدارية خصوصية وميزتها عن الدعوى العادية وهي طبيعة العلاقات الإدارية التي تختلف عن العلاقات المدنية والتجارية وتكوين الأجهزة الإدارية وطريقة عملها الذي يؤثر بطبيعة الحال على الإجراءات الإدارية. فنجد مثلاً أن القاعدة العامة المعمول بها أمام القضاء الإداري هو عدم إتباع الأحكام الواردة في قانون المرافعات إلا فيما لم يرد بشأنه نص خاص وبالقدر الذي لا يتعارض مع قانون تنظيم مجلس الدولة نصاً وروحاً[2].

وفي الأردن نجد أن قانون محكمة العدل العليا لم يضع قواعد خاصة بالإثبات لذلك ترجع المحكمة في قضائها إلى المبادئ الأساسية والقواعد الإجرائية والموضوعية للإثبات والواردة في قانون الأصول المدنية والجزائية والقانون المدني وقانون البينات باعتبارها قواعد عامة يؤخذ بها بالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة وخصوصية الدعوى والإجراءات الإدارية[3].

ونتيجة لذلك نجد أن الإثبات أمام القضاء الإداري له العديد من الخصائص التي يجملها الفقه الإداري على النحو التالي[4]:

أولاً: إن دور القاضي الإداري إيجابي استيفائي، فالقضاء هو الذي يتلقى بيانات الطرفين ويوزع عبء الإثبات في الدعوى ولا يكون موقفه سلبياً كالقضاء

---

(1) بدوي، عبد العزيز خليل، (1970)، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص171.

(2) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص78-ص79.

(3) كنعان، نواف، (1999)، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد السادس والعشرون، العدد الأول، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص63.

(4) الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص136-ص326، وانظر كذلك، كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص40-ص41.

العادي، وفيما يتعلق بالطلبات والدفوع المتعلقة بالنظام العام فالقاضي يثيرها من تلقاء نفسه كالتأكد من توافر شرط المصلحة والدفع بمرور الزمان وعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها ، أما الطلبات الأخرى التي لا تتعلق بالنظام العام كتقادم حقوق الدولة قبل الأفراد فهذا الدور يكون محدداً بما يبديه صاحب الشأن من طلبات ودفوع في الدعوى.

فالدعوى الإدارية دعوى اس تفهامية وإجرائية لأن المستدعي في هذه الدعوى بعيداً كل البعد عما يحصل في الجهاز الإداري وعن المراحل التي تمر بها عملية صنع القرار وإصداره ولكون العلاقة بين طرفي الدعوى الإدارية غير متساوية مما يجعل من الواجب على القاضي الإداري أن يقوم بالدور الاستفهامي من ا لجهة الإدارية عن أسباب التصرف الذي قامت به ضد المستدعي ودوافعه.

كما يقوم القاضي الإداري بدور إيجابي في تحريك الدعوى واستيفاء كافة المعلومات المتعلقة بها من الجهات الإدارية وذلك من خلال -على سبيل المثال - توجيه الكتب إلى الجهة الإدارية يحدد فيه ا البيانات المطلوبة ويدعو المستدعي لحضور الجلسات وإرشاد النيابة العامة الإدارية إلى أدلة الإثبات التي يعرفها لذلك فالدعوى الإدارية إجرائية استيفائية.

ثانياً: إن الإثبات الإداري في الأصل ينصب على الأدلة الموضوعية المستمدة من واقع الأوراق الإدارية ومن الملفات ومن واقع ا لحال الثابت في جهة الإدارة مثل محتويات المخازن وحالة العهدة والسبب أن الإدارة منظمة تنظيماً موضوعياً يعتمد على كفاية الأوراق في إثبات حالتها ولا يعتمد على ذاكرة الموظفين والأدلة المستمدة من نفسياتهم مثل الشهادة والإقرار ولا يتم اللجوء إلى مثل هذه الأدلة إلا في حالات استثنائية ومن أجل تكملة أدلة موضوعية أو إثبات واقعة ليست إدارية في الأصل.

ومعنى ذلك أن الإثبات الإداري إثباتاً موضوعياً وليس شخصياً يقوم على الأدلة العينية التي تتعلق بذات الإدارة أي الأدلة المستقاة من جهاز الإدارة كالأوراق

الإدارية والملفات وا لسجلات وهي الوسائل الأصلية للإثبات، أما الأدلة المستقاة من شخص الموظف فإنها وبحسب الأصل لا تقبل[1].

ثالثاً: إن الإثبات الإداري من حيث الأصل العام هو إثبات كتابي بمعنى أن المرافعة في الدعوى الإدارية مرافعة كتابية أي أنها تعتمد على المذكرات المكتوبة أكثرا شفهية والسبب أن القاضي الإداري قد يكلف أحد الخصوم وبناءً على طلب أحد طرفي الدعوى أو من تلقاء نفسه إلى تقديم إيضاحات لبعض الأمور التي قد تحتاج إلى شرح أو تعليل أو إقناع أو رد على تساؤلات القاضي من أجل تكوين قناعته[2].

ولكن هذا لا يمنع من أن الإثبات أمام القضاء الإداري قد يكون بوسائل التحقيق والمعاينة والخبرة والاستناد إلى القرائن في بعض حالات إساءة استعمال السلطة والتعويض في العقود الإدارية،وكما سنرى ذلك لاحقاً إن شاء الله.

ويرى جانب من الفقه أن الإجراءات أمام القضاء الإداري كتابية دائماً والسبب في ذلك ظ روف العمل الإداري وحفظ الأوراق والمستندات تحت يد الإدارة هو الذي جعل الطريق الأول للإثبات هو الطريق الكتابي [3]. في حين يسلم جانب آخر بأنه من الممكن أن تكون هناك مرافعات شفوية أمام القضاء الإداري وإن كانت نادرة حيث أنها تقتصر على شرح وبيان ما جاء في المذكرات المكتوبة[4].

رابعاً: إن القاضي الإداري ينظر في الدعوى الإدارية التي تختصم قراراً إدارياً صادراً من جهة إدارية وهو مكلف بالفصل فيها من أجل تحقيق العدالة بين طرفي الدعوى (الإدارة والمستدعي) مع الأخذ بعين الاعتبار أن السلطة الإدارية هي الطرف الأقوى حيث أنها صاحبة الامتيازات مثل امتياز اتخاذ القرارات الملزمة بإرادتها المنفردة وامتياز التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري وهناك

(1) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص83.

(2) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص41.

(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص43.

(4) طلبة، عبد الله، (د.ت)، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، دمشق، سوريا، ص424.

امتياز آخر وهو قرينة المشروعية والسلامة التي تصاحب القرار الإداري منذ صدوره إلى حين إثبات العكس.

لذلك نجد أن دور القاضي الإداري في الدعوى دور كبير جداً يتطلب منه بذل الجهود الكبيرة في تحضير الدعوى وإثباتها حيث أن العبء الملقى عليه أكبر مما هو على القاضي العادي بحيث يجب أن يراعي قواعد الإثبات المبتدعة أمام القضاء الإداري من أجل التيسير على الطرف الذي يتجرد من أي امتياز وهو المستدعي من أجل تحقيق التوازن بين طرفي الدعوى[1].

ونعتقد بأن الخصائص والمميزات التي يختص بها الإثبات الإداري هي التي ساعدت على انفراد الإثبات الإداري بقواعد خاصة به تميزه عن الإثبات أمام القضاء العادي وهذه الخصائص ساهمت في تشكيلها طبيعة الدعوى الإدارية وخصوصيتها مما ساعد القاضي الإداري على أن يتميز عن القاضي العادي بحرية واسعة في الإثبات مع الأخذ بعين الاعتبار مراعاة القواعد العامة التي تحكم إجراءات التقاضي.

2.2.2 صعوبة الإثبات أمام القضاء الإداري:

تأتي صعوبة الإثبات أمام القضاء الإداري من حقيقة أن من يدعي عليه عبء الإثبات وهذه القاعدة التي تجد أساسها في التشريعات القديمة اخذ بها المشرع الأردني في المادة (77) من القانون المدني والتي جاء فيها أن "البينة على من ادعى واليمين على من أنكر" كما أخذت بها العديد من التشريعات المقارنة[2].

ومضمون قاعدة البينة على من ادعى أن عبء الإثبات يتحمله المدعي وعليه أن يثبت الواقعة القانونية المدعى بها التي ترتب على وجودها آثار قانونية متنازع عليها سواء كانت مادية أو تصرفات وأعمال قانونية سابقة على رفع الدعوى.

---

(1) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص40.

(2) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص41.

وأساس هذه القاعدة هو الاعتراف بالأمر الواقع والظاهر وهـو بحسب الأصل براءة الذمة[1]، وهذه القاعدة تنقسم إلى شقين[2]:

الأول: أن البينة على من ادعى جاءت من أجل حماية الأوضاع الظاهرة والحقوق المكتسبة والنظام العام حتى يثبت العكس فالمدعي هو من يدعي خلاف الظاهر وعليه إثبات ما يدعيه وما هو مخفي وكشف ما هو مستتر وعليه أيضاً إثبات أن هذا الأمر الظاهر الذي يعرفه الكافة ليس على حقيقته وإنما هناك أمور خفية عليهم معرفتها وإدراكها ، أما المدعى عليه فلا يكلف بشيء لأن قوله مؤيد بما هو ظاهر للكافة.

أما الشق الثاني أنه عندما لا يتمكن المدعي من إقامة البينة على ما يدعيه ولم يستطع إقناع القاضي بصحة ما يدعيه فهذا لا يعني أن الأمر قد انتهى إنما يكون للمدعي الحق في التوصل إلى إثبات ما يدعيه عن طريق الاحتكام إلى ضمير المدعى عليه وذلك عن طريق توجيه اليمين.

الفقه الإداري انقسم بشأن عبء وصعوبة الإثبات أمام القضاء الإداري إلى ثلاثة اتجاهات يمكن تلخيصها على النحو التالي:

الاتجاه الأول: يرى أنصاره أن القاعدة العامة في الإثبات هي التي تسري أيضاً على الإثبات أمام القضاء الإداري حيث أن من يتحمل هذا العبء هو الطرف المدعي حيث إن هذه قاعدة عامة تسري على جميع المحاكم العادية والإدارية على السواء[3].

فكل من يتقدم بدعوى عليه إ ثبات دعواه ولكن يخفف أنصار هذا الاتجاه من حدته بالقول أن القاضي الإداري له دور كبير وإيجابي في عملية الإثبات هذا الدور سمح له بابتداع قرائن الانحراف بالسلطة وقرائن الخطأ في المسؤولية فهنا يساعد

(1) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ص317.

(2) النشار،محمد فتح الله ، (2000)، أحكام وقواعد الإثبات في الفقه الإسلامي وقانون الإثبات طبقاً لأحدث أحكام النقض، ط1، دار الجامعة الحديثة للنشر، القاهرة، مصر، ص111 – ص112.

(3) فهمي،مصطفى أبو زيد ، (1979)القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الكتاب الثاني ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص607.

القاضي المدعي ويخفف عبء الإثبات عنه لكونه يتجرد من العديد من الامتيازات كحيازة الأوراق والملفات وبالتالي يحقق التوازن بين الطرفين(1).

أما الاتجاه الثاني : فيرى أصحابه أن عبء الإثبات يتوزع بين طرفي الدعوى الإدارية ولا يتحمل أي طرف الإثبات وحده بل لكل طرف في الدعوى دور يقوم به يحدده له القاضي (2). ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الأمر في الإثبات منوط بعملية توزيع عبء الإثبات بين الطرفين أكثر مما هو تحمل لطرف معين للإثبات ، وأن عبء الإثبات قد ينقل إلى المدعى عليه ويكون بشكل قانوني وبمعرفة المشرع أو بمعرفة القاضي الإداري كما في حالة إثبات الشكلية المطلوبة ، وإما أن يكون نقل عبء الإثبات بشكل فعلي عن طريق القرائن ويكون ذلك على عاتق المدعى عليه بالكامل كما في حالة القرائن القاطعة التي لا تقبل إثبات العكس أو بصورة مؤقتة كما في القرائن البسيطة القابلة لإثبات العكس(3).

وبحسب هذا الاتجاه لا يمكن القول أن المدعي هو من يتحمل عبء الإثبات دائماً ولا يقال أيضاً إن الإدارة تتحمل هذا العبء وذلك بسبب حيازتها للأوراق والملفات وذلك لأن الخصم لا يتحمل عبء الإثبات ضد نفسه علاوة على ذلك إن الإدارة لا تبرز أوراقها ومستنداتها إلا مجبرة وملزمة بذلك(4).

أما الاتجاه الثالث : فيرى أن الأصل في عبء الإثبات على المدعي وهذا الأمر يعتبر لقسفانونية مستقلة عن دور القاضي في الدعوى وعن دور الإدارة ، فلكل من المدعي والسلطة الإدارية وقاضي الدعوى التزامات مستقلة عن التزامات الآخر ولكن هذه الالتزامات لها جميعاً بطبيعة الحال تأثيرها على عملية الإثبات وتحديد الطرف الذي يتحمل مخاطر عدم كفاية الإثبات ، فالقاضي لا يتحمل عبء الإثبات فهو منوط بالطرفين والإدارة لا تتحمل هذا العبء إلا إذا انتقل إليها بموجب قرائن قانونية أو قضائية.

---

(1) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص543.
(2) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الكتاب الثاني، ص640.
(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص128.
(4) الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص320.

وقد تبنى القضاء الإداري قرينة مؤداها نقل عبء الإثبات إلى الجهة المستدعى ضدها وهي الإدارة وذلك في حال عدم استجابتها لما كلفت به بإيداع المستندات والأوراق التي بحوزتها أو ادعت فقدانها فهذا الأمر يسوغ للقاضي أن يستجيب لطلبات المدعي متى توصل من خلال القرائن والظروف والملابسات إلى صحة ما يدعيه وأن استخلاص هذه القرينة يخضع لتقدير القاضي في ضوء ظروف الدعوى المعروضة عليه، فالقاضي يقوم بدور إيجابي وذلك في الحالات التي يصعب فيها التوصل إلى دليل للإثبات[1].

وهناك عوامل لها تأثير كبير على تنظيم عبء الإثبات في المنازعات الإدارية لعل أهمها يكمن في طبيعة العلاقة بين الإدارة والأفراد فهي علاقة تختلف عن طبيعة العلاقات بين الأفراد والتي تحكمها قواعد القانون الخاص حيث أن الإدارة سلطة عامة لها امتيازات متعددة باعتبارها راعية وحامية للمصلحة العامة وهذه الامتيازات متعددة منها حيازتها للأوراق الإدارية والملفات حيث أن جميع أعمال الإدارة ذات طبيعة كتابية وهذه الأوراق ذاكرة موضوعية للإدارة تقابل الذاكرة الشخصية للأفراد[2]، وهذا الامتياز يجعل الإدارة في وضع أفضل من المدعي فيما يتعلق بالقدرة على الإثبات حيث أن الفرد تخلو يديه من الأوراق والتي هي دليل رئيس مما يفقد الدعوى التوازن بين طرفيها[3].

ومن الامتيازات الأخرى التي تتمتع بها الإدارة هي صدور قرارها مصحوباً بقرينة الصحة والمشروعية إلى حين إثبات العكس ومعنى هذه القرينة أن القرار الإداري يبقى صحيحاً وسليماً ونافذاً من تاريخ سريانه وحتى انتهاء العمل به بإلغائه أو تعديله أو سحبه[4].

---

(1) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص49.

(2) المرجع نفسه، ص60.

(3) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص61.

(4) عكاشة، حمدي ياسين، (1998) المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص1092.

ومن الامتيازات التي تتمتع بها السلطات الإدارية امتياز المبادرة وما له من تأثير في عملية الإثبات حيث أن الإدارة لها من أجل تحقيق الصالح العام أن تقـوم بإصدار قرارات إدارية تنفيذية وذلك تعبيراً عن إرادتها المنفردة حتى لو لـم يكـن هناك مبادرة من الأفراد الذين تمسهم هذه القرارات أو رغماً عن إرادتهم(1). وعرف الفقه الإداري امتياز المبادرة بأنه "حق الإدارة في اتخاذ موقف معـين تحـدد بـه مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمـة لها قوة تنفيذية بغير حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء"(2).

وهناك أيضاً امتياز التنفيذ المباشر كأحد الامتيازات الممنوحة للإ دارة والتي تؤثر في عملية الإثبات أمام القضاء الإداري وهو من أهم وأخطر الامتيازات ويعني هذا الامتياز حق الإدارة في تنفيذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية دون حاجـة إلى إذن مسبق من القضاء إذا رفضوا تنفيذها اختياراً(3).

وفيما يتعلق بموقف محكمة العدل العليا الأردنية ومـن خـلال القـرارات العديدة الصادرة عنها نجد أنها تسير بحسب الأصل العام في الإثبـات وكمـا هـو معمول به أمام القضاء العادي بأن البينة على من ادعى. فقد جاء في حكم لهـا "إن عبء إثبات إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق المستدعي بأن القرار المطعـون به قد حاد عن الهدف الذي توخاه مصدره أو عن غاية المشرع"(4).

وقضت في حكم آخر "وحيث أن المستدعي لم يقدم ما يثبت أن المتطلبـات المنصوص عليها في هذه التعليمات – تعليمات معادلة الشهادات غير الأردنيـة – متوفرة في طلبه كما لم يرد أي دليل يـشير إلـى أن التعليمـات الـصادرة بهـذا الخصوص مخالفة للقوانين ... وحيث أنه وفقاً للقاعدة الفقهية الإدارية أن كل قـرار

(1) عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص1095.
(2) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص65.
(3) الطماوي، النظرية العامة في القرارات الإدارية، ص635.
(4) قرار محكمة العدل العليا رقم 75/19، مجلة نقابة المحامين، العدد4، السنة 1976، ص448.

إداري وكل إجراء تنظيمي أو تعليمات تعد أنها صدرت وفقاً للقانون وفي حدود المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك"[1].

كما قضت بأنها "كانت القاعدة أن يعد الإجراء الإداري سليماً إلى أن يثبت ذو الشأن مخالفته للقانون بمعناه العام أو للواقع وحيث أن وكيل المستدعية لم يثبت عيب سوء استعمال السلطة فتصبح الدعوى حقيقة بالرد"[2].

وقضت حيث أنه لم يرد دليل قاطع يظهر أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو أن مجلس الوزراء عند إصداره كان مدفوعاً بعوامل سياسية أو بواعث شخصية أو بقصد الكيد أو الانتقام أو أنه استعمل النصوص القانونية بقصد الخروج عن أهداف القانون وغاياته فيكون المستدعي قد أخفق في إثبات دعواه ويكون القرار الطعين بمنأى عن الأسباب التي نعاها عليه والدعوى مستوجبة الرد"[3].

3.2 تطبيقات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المقارن:

إن مسألة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة هي المسألة الرئيسة في بحث موضوع العيب وبخاصة فيما يواجه الطاعن من صعوبة عند إثباته لهذا العيب لأنه وكما ذكرنا سابقاً من العيوب الخفية التي تسترها بعض مظاهر المشروعية كصدور القرار من مختص وبالشكل المنصوص عليه في القانون ويقع على محل وأسباب تبرر إصداره ومع ذلك يبقى القرار معيباً في غايته المرتبطة بنفسية مصدر القرار ونواياه وهي أمور خفية من الصعب التوصل إليها بسهولة. فلا جدوى ولا فائدة من

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 95/414، مجلة نقابة المحامين، العدد 11، السنة 1997، ص4388.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 84/157 مجلة نقابة المحامين ، العدد 7-8، السنة 1985، ص1065.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 96/69 قرار غير منشور مشار إليه لدى د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص317.

الرقابة القضائية على هذا العيب إذا لم يكن بيد القضاء وسائل يستطيع من خلالها بسط رقابته على هذا العيب وإثباته من خلالها[1].

وسيعالج هذا القسم أهم تطبيقات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المقارن في فرنسا ومصر.

1.3.2 تطبيقات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري الفرنسي:

إن مجلس الدولة الفرنسي لا يستطيع من حيث المبدأ أن يستدعي رجل الإدارة حتى يقوم باستجوابه ولا أن يجري تحقيقاً معه وذلك تطبيقاً واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكنه في المقابل توسع في تفسير مضمون ملف الدعوى فهو يستعين بنص القرار الإداري المطعون فيه والمناقشات والمراسلات التي تمت بشأن هذا القرار والتوجيهات التي تصدر من الرؤساء إلى المرؤوسين الذين صدر عنهم القرار بحثاً عن نية مصدر القرار ودوافعه[2].

ويشير الفقه الإداري إلى أن مجلس الدولة الفرنسي ولغاية نهاية القرن التاسع عشر كان لا يخرج في مجال إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن صلب القرار المطعون فيه حيث يستخرج دليل الانحراف من نص القرار. ولكن بسبب أن القرار المطعون فيه قد يتخذ الشكل الخارجي للقرار المشروع مما يثير صعوبة في الحصول على دليل الإثبات ولأن مجلس الدولة حريص على ضرورة فرض الرقابة على الإدارة وخاصة عند ممارستها لسلطتها التقديرية والتي هي المجال الحقيقي لظهور هذا العيب وبسبب الضرورة الملحة لاستقراء نوايا ومقاصد رجل الإدارة لاستخلاص دليل الانحراف اضطر المجلس إلى الخروج من الحدود الضيقة التي

---

(1) الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"، ص395.

(2) بسيوني،عبد الغني عبد الله ، (1996)، القضاء الإداري،منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، ص676.

وضع نفسه بها أي نص القرار المطعون فيه والبحث عن دلائل الانحراف من كافة المصادر[1].

وفيما يلي استعراض موجز لأهم المصادر التي يستقي منها مجلس الدولة الفرنسي ما يثبت إساءة استعمال السلطة من جانب الإدارة:

1. **نص القرار الإداري المطعون فيه:**

إن مجرد قراءة القرار قد تكشف عن وجود هذا العيب ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب إصدار قرارها وبسبب العلاقة والرابطة القوية بين الأسباب والغايات قد يتم التوصل إلى الأهداف والغايات الحقيقية التي تريدها الإدارة من إصدارها لهذا القرار[2].

ويحرص مجلس الدولة الفرنسي أن يكون الانحراف واضحاً من نصوص القرار وإلا فإنه يرفض دعاوى الانحراف المقامة أمامه دون أن يبحث عن دليل في أماكن أخرى، وقد أدى هذا التشدد كما يرى جانب من الفقه إلى إفلات العديد من القرارات الإدارية المعيبة بهذا العيب من الإلغاء[3].

وكما أشرنا سابقاً أن نص القرار الإداري المطعون فيه قد يوصلنا إلى دليل على انحراف الإدارة وذلك عندما تعلن عن أسباب إصدار القرار وعن غايتها من إصداره ويكون ذلك الإعلان عندما تعتقد الإدارة أنها غير مخطئة فتكشف عن هدفها فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون. ومن تطبيقات ذلك اعتراف الإدارة بفصل سكرتير العمدية على أثر الانتخابات الجديدة للمجلس البلدي وإن الوظائف البلدية وحسب اعتقاد العمدة (رئيس المجلس البلدي) يجب أن يتولاها الأعوان السياسيون فهو دليل على الانحراف لأن أغلبية المقاعد حتى لو آلت إلى حزب

---

(1) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 - 1980، ص82-83.

(2) الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ص22.

(3) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 - 1980، ص84.

معين فهذا الأمر لا يسمح بأن يتم اضطهاد موظفي المجلس البلدي الذي ينتمون إلى الأحزاب الأخرى[(1)].

ويلزم المشرع الفرنسي السلطة الإدارية بأن تعلن في كثير من قراراتها عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار هذه القرارات –قانون عام (1979) إلزامية تسبب القرارات الإدارية- وذلك حتى يسهل على المجلس فرض رقابته عليها وإن مجرد عدم ذكرها لهذه الأسباب يعتبر عيباً يكفي لإلغاء هذه القرارات من الناحية الشكلية، أما إذا التزمت الإدارة وأفصحت عن أسباب القرار فإن ذلك يعد وسيله للرقابة على مدى التزامها بالغاية من إصدار القرار، ومن قبيل ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قراراً لأحد العمد في فرنسا لأنه كان يهدف منه إلى توقيع عقوبة حيث جاء فيه "وحيث أنه بينما كانت فرقة "روي" الموسيقية تعزف لحن المارسيزر الوطني تحية العلم الفرنسي عند رفعه فوق دار العمدية أسرعت إحدى الفرق التي يرأسها أجنبي بعزف ألحاناً بقصد التشويش على اللحن الوطني وحيث أن هذا العمل يعتبر خالياً من اللياقة ومنافياً للمجاملة بالنسبة لفرقة زميله وكما أنه يعتبر مظاهرة ضد الوطن فقرر العمدة حرمان هذه الفرقة التي يقودها الأجنبي من الخروج لمباشرة عملها في الطرق والمنشآت العامة"[(2)].

2. الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى:

بدأ مجلس الدولة الفرنسي في مراحل لاحقه بالخروج من النطاق الضيق الذي وضع نفسه فيه وبدأ يبحث ويقلب في الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى من أجل التوصل إلى دليل للانحراف في استخدام السلطة، ومن قبيل ذلك ما يلي[(3)]:

---

(1) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص568،وانظروا كذلك شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري، ص850.

(2) مشار إليه في الطماوي، سليمان محمد، (1966)، القضاء الإداري قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر ، ص729.

(3) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 - 1980، ص84-ص85، وانظر كذلك، الطماوي،الوجيز في القضاء الإداري، ص229-ص230.

أ. المراسلات التي سبقت أو لحقت القرار المطعون فيه، فكثيراً ما تكشف هذه المراسلات عن نوايا ومقاصد مصدر القرار، ففي قضية موجراس الصادر في (1900/11/16) اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على المراسلات وحدها من أجل إثبات إساءة استعمال السلطة، واعتمد القضاء الإداري الفرنسي في هذا القرار أيضاً على تعبيرات القرار نفسه وصيغته من أجل التوصل إلى عيب الانحراف بالسلطة.

ب. التعليمات والتوجيهات الصادرة من الرؤساء والتي تم إصدار القرار بناءً عليها، ومن تطبيقات ذلك اعتماد مجلس الدولة الفرنسي على التعليمات الصادرة من وزير المالية إلى المحافظين بأن لا يدفعوا إلى الملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الصادر في (12) أبريل (1982) والذي يقرر احتكار الدولة لصناعة الكبريت فأصدر الوزير قراراً بإغلاق مصانع الكبريت بدعوى أنها ضاره بالصحة العامة مستعملاً سلطات الضبط الإداري وذلك هروباً من دفع التعويض للملاك، فمن خلال التعليمات التي صدرت للمحافظين تبين أن الهدف ليس المصلحة العامة إنما تحقيق مصالح مالية للإدارة وذلك بانحرافه باستخدام الإجراءات الضبطية.

ج. التفسيرات التي يطلبها مجلس الدولة من الإدارة، فقد جرت عادة المجلس أن يحول ملف القضية إلى الإدارة مصحوباً بالإيضاحات والاستفسارات المطلوب من الإدارة الرد عليها فهي وإن كانت غير ملزمة بالرد ولكن امتناعها يعتبر قرينة على صحة ما يدعيه الطاعن.

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال حكمه في قضية بارل عام (1954) حيث استبعد الوزير بعض الأفراد من الترشيح لوظيفة معينة لأسباب مرتبطة بالمصلحة العامة وتقدم صاحب الشأن بطعن أمام المجلس مشيراً إلى أن الاستبعاد كان لأسباب سياسية وقدم القرائن التي تؤكد ذلك وطلب المجلس من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية للاستبعاد إلا أنه رفض بيان تلك الأسباب مما جعل

المجلس يلغي هذا القرار حيث اعتبر قرار الوزير صادراً بناءً على أسباب سياسية بعيدة عن المصلحة العامة[1].

3. الإثبات من خلال الظروف المحيطة بالقرار:

يشير الفقه إلى انه ومع بداية الربع الثاني من القرن العشرين بدأ مجلس الدولة الفرنسي يبحث عن دليل الإنحراف من خلال الظروف التي تصاحب القرار المطعون فيه. ففي قضية شركة النقل بواسطة سيارات الأجرة ألغى المجلس قراراً إدارياً صادراً من عمدة مدينة بايون برفض منح الشركة ترخيصاً بتشغيل سياراتها في المدينة ويشير المجلس إلى أن هذا القرار وفي الظروف العادية يخضع للسلطة التقديرية لعمدة المدينة، إلا أنه ومن خلال الرجوع إلى الظروف المحيطة بإصدار القرار تم التوصل إلى أن العمدة لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة بل يهدف إلى حماية مصالح سائقي سيارات الأجرة في المدينة والذين تقدموا إلى العمدة باحتجاج على طلب الترخيص المقدم من الشركة[2].

4. التفرقة في المعاملة بين الأفراد في الحالات المتماثلة:

يقصد بمبدأ المساواة عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس الانتماء العنصري أو الجنسي أو التمايز اللغوي أو الديني أو السياسي أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي[3]. ويقصد به أيضاً مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل قواعد القوانين الداخلية لمجتمعهم عند توافر شروط تطبيقها عليهم وبغض النظر عن أية أوجه أو اعتبارات للتفرقة والاختلاف فيما بينهم[4].

فإذا ميزت الإدارة بين طائفتين من الناس تتقدمان للحصول على مطلب معين حيث أجابت طلب طائفة ورفضت طلب الأخرى فإن ذلك قد يكشف عن أن الإدارة

---

(1) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص467.
(2) نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 - 1980، ص87.
(3) خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص472.
(4) حلمي، محمود، (1998)، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ص261.

قد حابت طائفة دون أخرى لأن التفريق لا يقوم على أساس قانوني ومعقول[1]. إلا أنه لا بد من الإشارة إلى أن مبدأ المساواة المقصود هنا هو المساواة النسبية وليست المطلقة حيث أن المساواة المطلقة أمر لا وجود له في عالم الواقع والقانون فالمساواة تكون بين من تتماثل ظروفهم القانونية[2].

ومن تطبيقات ذلك أن وزير الصحة العامة والسكان رفض منح المدعي ترخيصا بفتح صيدلية في منطقة الابيار في الجزائر وطعن المدعي بقرار الرفض أمام مجلس الدولة والذي قضى بإلغاء قرار الوزير بسبب الانحراف بالسلطة وذلك عندما اكتشف أن الوزير بعد أن رفض طلب المدعي في (1950/05/02) وافق لصيدلي آخر في (1950/12/07) بفتح صيدلية في نفس المنطقة كما انه قد وافق لصيدلي ثالث في (1955/12/10) أي بعد أكثر من خمس سنوات مع ان احتياجات سكان المنطقة إلى صيدلية لم تتغير خلال تلك الفترة[3].

5. انعدام الدافع المعقول الذي يبرر إصدار القرار الإداري:

حيث يجب أن يكون الدافع إلى إصدار القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة فإذا انعدم ذلك الدافع كان دليلاً على توافر الانحراف بالسلطة لأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية باعتبار أنها الأصل إلا أن انعدام الدافع على إصدارها يعتبر قرينة بيد الطاعن على الانحراف ويسهل عليه عبء الإثبات ويسهل مهمة القاضي بإلغاء هذا القرار[4].

ومن تطبيقات ذلك ان مجلس الدولة الفرنسي ألغى قراراً يقضي بإعفاء أحد رجال القضاء في المستعمرات من مهام منصبه بعد وعده بأن يعهد إليه بمنصب في

---

(1) الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ص230.

(2) فوزي، صلاح الدين، (1998)، المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، ص41.

(3) مشار اليه لدى نجم، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970 -1980، ص88.

(4) الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ص269.

فرنسا نفسها ثم تبين بأن هذا المنصب لا وجود له من الناحية الفعلية وأنه ترك بدون عمل فاستنتج المجلس أن قرار النقل لم يكن الدافع إليه مشروعاً[1].

2.3.2 تطبيقات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المصري:

اقتصر المشرع المصري في قوانين مجلس الدولة المصري المختلفة على ذكر أوجه الإلغاء الأربعة دون أن يشير إلى وسائل إثباتها تاركاً الأمر للقضاء الإداري ليفصل فيه طبقاً للقواعد العامة ولطبيعة العلاقة التي تربط بين القضاء والإدارة. وتكشف الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري أنه يتبع وكقاعدة عامة الأسس المعتمدة لدى مجلس الدولة الفرنسي في إثبات الانحراف، حيث تشير محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها إلى أن "الفقه والقضاء قد استقرا على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار ولذلك فإنه يستصوب في حالة الترقية بالاختيار أن تبين الإدارة أسباب قرارها والمصادر التي استقت منها الأسباب وأوجه الترجيح في المفاضلة بين المرشحين"[2].

ونجد أن مجلس الدولة المصري يتمتع بسلطات واسعة في مجال إثبات عيب إساءة استعمال السلطة حيث تنص المادة (27) من قانون مجلس الدولة على "تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق وإن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها" وتنص المادة (32) من القانون ذاته "إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين"[3].

---

(1) قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972) وتعديلاتهمشار إليه لدى الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، ص154.

(2) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، ص440-441.

(3) مشار إليه لدى بسيوني، القضاء الإداري، ص676.

ومن أهم الوسائل التي اعتمدها مجلس الدولة المصري في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ما يلي:

1. التمييز بين الأفراد في المعاملة:

حيث أقر القضاء الإداري المصري مبدأ مفاده بأنه يجب على الإدارة المساواة بين الناس في المعاملة متى اتحدت ظروفهم وإغفال ذلك يعتبر انحرافاً بالسلطة، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها "متى كانت الإدارة في قرارها المطعون فيه القاضي بتعيين زملاء المدعي قد قامت بتعيين من عينتهم متخطيه المدعي مع أنه وأقرانه كانوا في ظروف متماثلة وتجمعهم طبيعة واحدة ومستوى واحد فما كان للإدارة أن تخلف المدعي عن ركبهم... ومن ثم فإن إغفاله في التعيين وعدم وزنه بالميزان العادل مقارناً بزملائه... يكون قد أدى بالإدارة إلى الانحراف في استعمال سلطتها"[1].

2. طريقة إصدار القرار:

ويستدل على هذه الوسيلة من وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري المصري من خلال حكم لمحكمة القضاء الإداري الصادر في (1953/06/21) حيث أقرت فيه مبدأ يقضي بأن تصديق الوزير على قرار العمدة في ظل ظروف وأحداث جسام تمر بها البلاد فإن طريقة إصدار القرار وظروفه تنبئ بالانحراف بالسلطة وقد جاء بالقرار ما يلي "إن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه قد صدر لأغراض حزبية لأن وزير الداخلية صادق على القرار يوم الجمعة (1952/01/25) الذي كانت البلاد تجتاز في هذا اليوم أحداثاً جساماً يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام عطلته وترى المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات ومن الشكاوى العديدة التي كان يقدمها الخصم ومبادرة الإدارة إلى العناية بها ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي

---

(1) مشار إليه لدى عكاشة، حمدي ياسين، (1987)القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص578.

الإدارة في قرارها المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل والانحراف"[1].

3. انعدام الدافع المعقول:

ومن تطبيقات القضاء في هذا الصدد حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في (1954/05/02) "إن رفض قبول المدعي بالسنة الأولى صيدلة وهو مستوف لشروط القبول ومع وجود محل يسمح بقبوله يكون تصرفاً بادي العوج غير ملائم ولا مناسب لظروفه وينطوي على إساءة استعمال السلطة"[2].

4. عدم الملاءمة الظاهرة:

إن عنصر الملاءمة من صميم السلطة التقديرية للإدارة وخاصة فيما يتعلق بتوقيع الجزاءات التأديبية ولا يخضع كقاعدة عامة لرقابة من مجلس الدولة ويعتبر هذا الأمر من المبادئ المستقرة في القانون الإداري وسلمت بهذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المصرية في كثير من أحكامها إلا أنها أدخلت عليه استثناء مضمونة أن عدم الملاءمة الظاهرة بين الجرم والجزاء التأديبي تجعل القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومعظم أحكامها الصادرة في هذا المجال متعلقة بتأديب الطلبة والعمد والمشايخ والموظفين[3].

ومن تطبيقات ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في (1963/01/05) "أن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو من سلطة الإدارة لا رقابة للقضاء فيه عليها إلا إذا اتسم بعدم الملاءمة الظاهرة أي بسوء استعمال السلطة"[4].

5. ملف الخدمة والأوراق:

حيث أقرت محكمة القضاء الإداري مبدأ يقضي بأن ملف الخدمة وعناصر الدوسية وسائل إثبات الانحراف وقضت في حكم لها صادر بتاريخ (1949/04/28)

---

(1) مشار إليه لدى عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص579-580.

(2) مشار إليه لدى الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ص232 – ص233.

(3) فهمي، قضاء الإلغاء "شرط القبول، أوجه الإلغاء"، ص345-346.

(4) مشار إليه لدى الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، ص233.

"ويشترط لإلغاء هذه القرارات أن يثبت الموظف المفصول من واقع عناصر الدوسية أن قرار الفصل كان مشوباً بإساءة استعمال السلطة فإن لم يثبت ذلك سقط حقه في الإلغاء"[1].

6. الظروف المحيطة بالقرار وطريقة تنفيذه:

كأن يصدر القرار الإداري كردة فعل على رفع أحد الموظفين دعوى أمام القضاء حيث أقرت المحكمة الإدارية العليا مبدأ يقضي أن صدور القرار للتخلص من الموظف بعد رفعه دعوى أمام القضاء ينبئ عن الانحراف بالسلطة.

وقد تبنت محكمة القضاء الإداري ذات المبدأ حيث قضت في حكم لها "أن صدور القرار كرد فعل لإقامة دعوى أمام القضاء تجعل القرار منطوياً على عيب الانحراف بالسلطة" وقضت أيضاً "أن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة الانتقام"[2].

كما أن بعض التصرفات التي تصدر من الإدارة وتكون متزامنة مع إصدار القرار وتنفيذه قد توصل إلى أن هذا القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومن أمثلة ذلك حكم لمحكمة القضاء الإداري الصادر في (1950/01/18) "حيث عينت الإدارة ناظراً على مدرسة حرة، شخصاً محكوماً عليه بالحرمان من التدريس ثم أصدرت قراراً بحرمان المدرسة من الإعانة وإخراجها من نظام المجانية ثم وزعت المدرسين الذين يعملون بها على المدارس الأخرى ثم أغلقت المدرسة بواسطة البوليس فقضت المحكمة بإلغاء قرار قفل المدرسة للانحراف بدليل سلسلة التصرفات التي صدرت من الإدارة بما انطوت عليه من مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة"[3].

وعليه ومن خلال الاستعراض الموجز لأهم وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القضاء الإداري في مصر نستطيع القول انه لا يوجد فرق كبير بين القضاء الإداري في فرنسا ومصر فيما يتعلق بوسائل إثبات عيب إساءة

---

(1) عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ص577.

(2) المرجع نفسه، ص580.

(3) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، ص446.

استعمال السلطة، فالوسائل المتاحة للإثبات أمام القضاء الفرنسي هي ذاتها المتاحة أمام القضاء المصري حيث أن مجلس الدولة المصري ومن خلال احكامه المتعددة قد سار على نهج مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بإثبات هذا العيب من عيوب القرار الإداري.

الفصل الثالث

وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية

يختلف الإثبات في القانون الإداري عنه في القوانين الأخرى كالقانون المدني والتجاري والجنائي، والسبب في هذا الاختلاف يعود كما هو معروف إلى طبيعة المنازعة الإدارية والعلاقات الإدارية ، وإلى طبيعة المحاكم المنوط بها الفصل في هذه المنازعات وتشكيلها ، حيث أن هذه المنازعات تنصب في الغالب على قرارات إدارية ذات وقائع موضوعية وليست شخصية كما هو الحال أمام القضاء العادي[1].

وفي الأردن نظم المشرع الأردني قواعد الإثبات في قانون واحد هو قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة (1952) والذي يعتبر الشريعة العامة للإثبات من النواحي الشكلية والموضوعية بحيث يتم الرجوع إليه في المنازعات المعروضة أمام المحاكم ومهما كانت طبيعة هذه المنازعة ودون حاجة إلى نص يحيل إليه ما لم يوجد نص صريح من القانون على ضرورة تطبيق قواعد أخرى.

وسنتحدث في هذا الفصل عن وسائل الإثبات أمام محكمة العدل العليا الأردنية وبالتحديد عن وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بعد أن بينا تطبيقات إثبات هذا العيب أمام القضاء الإداري المقارن في الفصل الثاني من هذه الدراسة مشيرين منذ البداية إلى أن قضاء محكمة العدل العليا قد استقر على إمكانية إثبات هذا العيب بجميع طرق الإثبات فقد قضت محكمتنا الكريمة وفي أكثر من مناسبة بأن الفقه والقضاء قد استقر ا على أنه "يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالدلالة من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بني عليها أو طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به"[2].

ويمكن أن نجمل وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية في مسألتين: الأولى الإثبات من خلال الوسائل الكتابية

---

(1) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص39.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83، مجلة نقابة المحامين، العدد1، السنة 1965، ص21.

والتحقيق الإداري والثانية الإثبات من خلال القرائن والظروف المحيطة بـــالقرار ، وتقييم موقف محكمة العدل العليا من وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

1.3 الوسائل الكتابية والتحقيق الإداري:

تعتبر الأوراق والمستندات المكتوبة من وسائل الإثبات الجوهرية أمام القضاء الإداري بحيث يرجع إليها القاضي الإداري من أجـل تكـوين قناعتــه الوجدانيــة بشرعية القرار المطعون فيه أو عدم مشروعيته ، ويمكــن تعريــف هــذه الأوراق والمستندات بأنها "مجموعة من الأوراق التي يحتويها ملف الإدارة التي صدر عنها القرار الإداري"[1].

وقد أشار قانون محكمة العدل العليا إلى هذه الأوراق والمستندات والتي ترفق في استدعاء الدعوى في المادة (14/أ) والتي تنص "يرفق استدعاء الدعوى بالبينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعواه وقائمة بأسماء الــشهود الــذين يعتمد علىشهاداتهم في ذلك الإثبات ، كما يرفق الاستدعاء بالقرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي ويجوز إرفاق الاستدعاء بنسخ أو صور عن تلك البينات الخطية على أن تكون مصدقة من محامي المستدعي بأنها مطابقة لأصولها"[2].

1.1.3 نص القرار الإداري المطعون فيه:

ترى محكمة العدل العليا أنه بالإمكان التوصل إلى إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من خلال التعبيرات الواردة في القرار الإداري موضوع الطعن ، حيث أنــه بالإمكان من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بني عليها أن يتوصل القاضي إلـــى دلالة على إساءة استعمال السلطة وغالباً ما يحدث ذلك عند مخالفة الإدارة لقاعــدة تخصيص الأهداف[3].

---

(1) الظاهر، خالد خليل، (1999)، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض"،دراســة مقارنــة ، ط1، دائرة المطبوعات والنشر، عمان، الأردن، ص260.

(2) قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 وتعديلاته.

(3) الشوبكي، القضاء الإداري "دراسة مقارنة"، ص375.

فمن خلال القراءة المتأنية والدقيقة لنص القرار المطعون فيه يتم التوصل إلى هذا العيب خاصة عندما يرد في نص القرار الأسباب التي بنت الإدارة عليها قرارها حيث تكشف من خلال ذلك عدم ابتغائها المصلحة العامة ، وقد أكدت محكمة العدل العليا على ذلك في أحد أحكامها حيث قضت "أن قرار اللجنة المركزية برفض طلب إعادة تصنيف القسم الشرقي من الأرض موضوع الدعوى كمنطقة تجارية بعد أن وافقت عملياً على تصنيف القسم الغربي منها منطقة تجارية لا يتفق مع السبب الذي استندت إليه في قرارها مع أنه في الوقت الحاضر لا تجد ما يستوجب زيادة الأماكن التجارية في تلك المنطقة من المدينة ، وفيه من التمييز المجحف بحق طالبه إعادة التصنيف مما ينطوي على انحراف في تطبيق القانون على وجه عادل وهذا في حد ذاته يشكل إساءة استعمال السلطة"[1].

ولجأت محكمتنا الكريمة إلى هذه الوسيلة من وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في دعوى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن أمين عام سلطة المياه بالإضافة لوظيفته ومعالي وزير المياه والري بالإضافة لوظيفته والقاضي بالاستغناء عن خدمات المستدعي ، حيث جاء في لائحة الدعوى ومن بين أسباب الطعن أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، فاستندت المحكمة إلى نص القرار المطعون فيه وصيغته وتوصلت إلى إلغائه من خلال تدقيقها في هذا النص حيث قضت " وفي الموضوع وعن أسباب الطعن ولدى الرجوع إلى صيغة القرار الإداري موضوع الطعن نجد أنها وردت بالصورة التالية "إشارة لكتاب عطوفة محافظ العاصمة رقم (2085) لسنة (1990) المعطوف على كتاب مدير شرطة العاصمة رقم (37556/76/09) تاريخ (1990/09/13) المتضمن قيامك بالتحرش ومعاكسة إحدى الطالبات بمدرسة حي نزال الثانوية للبنات وتلفظك بكلمات بذيئة ونظراً لقيامك بأعمال مخلة بالأخلاق وتسيء لسمعة موظف الدولة وحفاظاً لمقتضيات الأمن والسلامة العامة واستناداً لأحكام المادة (1/132) و(1/133) من نظام الخدمة المدنية رقم (988/1)، قررت الاستغناء عن خدماتك اعتباراً من (1990/10/01)" ومن مطالعة الصيغة أعلاه تبين بأن القرار المطعون

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 55/6، مجلة نقابة المحامين، السنة 1956، ص8.

فيه قد قام ع لى مخالفة مسلكية قام بها المستدعي وقد فرضت عليه عقوبة الاستغناء عن خدماته وهي من أشد العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف الذي يرتكب ذنباً إدارياً"(1).

ومن خلال هذا القرار نجد أن محكمة العدل العليا قد توصلت إلى إلغاء القرار المطعون فيه بعد أن تم تدقيق ن ص القرار الصادر بالاستغناء عن خدمات المستدعي، حيث تبين لها أن المقصود منه إيقاع عقوبة على المستدعي دون اتباع إجراءات التحقيق المنصوص عليها في القانون ودون أن يتم إعطاءه الفرصة للدفاع عن نفسه مما يجعل القرار الصادر عن أمين عام سلطة المياه بالاستغناء عن خدمات المستدعي ينطوي على إساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون ويستوجب الإلغاء.

2.1.3 الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى:

قد تلجأ محكمة العدل العليا إلى ملف الدعوى وذلك من أجل إثبات وجود عيب إساءة استعمال السلطة وذلك بتدقيقها لما ورد في هذا الملف من مبرزات ، متمثلة بملف المستدعي الوظيفي، ومن خلال المراسلات التي سبقت أو لحقت القرار المطعون فيه والتقارير الصادرة لتقييم أدا ئه الوظيفي، والتقارير الطبية الصادرة بحق المستدعي من اللجان الطبية المختصة، ومحاضر الجلسات التي صدر فيها القرار وغيرها من الأوراق التي تم استخلاص ها من التطبيقات القضائية أمام المحكمة والتي يتم اللجوء إليها بحسب طبيعة وظروف كل دعوى على حد بحيث يترك للمحكمة تقدير قوة هذا الدليل في إثبات وجود العيب أو عدم وجوده(2).

فقد استعانت محكمة العدل العليا بالتقارير المحفوظة في ملف الدعوى والمتعلقة بتقييم الأداء الوظيفي للطاعن ولكنها لم تستقر في قضا ئها هذا على وتيرة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 90/214 مجلة نقابة المحامين ، العدد 10-11، السنة 1992، ص1583 – ص1586؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 82/172، مجلة نقابة المحامين، العدد9، السنة 1984، ص1505.

(2) جمال الدين، سامي، (1984)، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص266.

واحده وهذا ما سنلاحظه من خلال القرارات التي سنشير إليها فكانت تلغي القـــرار المطعون فيه بالاستناد إلى هذه الوسيلة وفي مرات أخرى لا تأخذ بها .حيث قـــضت في مناسبات عديدة بعدم مشروعية القرار الصادر عن الإدارة بعد استعانتها بمثـــل تلك المبرزات المرفقة في ملف الدعوى حيث قضت في طعن رفع أمامها بـــالقرار الصادر عن مجلس الوزراء والقاضي بإحالة المستدعي على الاستيداع حيث استند الطاعن في طعنه بأن القرار الصادر بإحالته على الاستيداع مشوب بعيـــب إســـاءة استعمال السلطة حيث جاء في الحكم"وبالرجوع إلى البينات نجد أن ملف المستدعي يخلو من أي عقوبات تأديبية وتقاريره السنوية تشير إلى كفاءتـــه ومقدرتـــه علـــى العطاء.فإن القرار يكون فاقداً لمشروعيته ... لهذا واستناداً على ما تقـــدم نقـــرر إلغاء القرار المشكو منه"[1].

وفي حكم آخر"وحيث تجد المحكمة من ملفات المستدعية المبرزة في هـــذه الدعوى أن المستدعية من مواليد (1957/05/31) وحاصلة على دبلـــوم تمـــريض ومدة خدماتها لا تتجاوز (21)عاماً وأن تقاريرها السنوية بدرجة ممتـــاز وتتمتـــع بكفاءة عالية في العمل وأنها حاصلة على شهادات تقديريـــة فـــي الـــدورات التـــي اشتركت فيها... لهذا نقرر إلغاء القرار المطعون فيه"[2].

وقضت في مناسبة أخرى "...وأن إحالة الموظف علـــى الاســـتيداع بقـــرار مفاجئ مع أن تقاريره السنوية بدرجة ممتاز وأن ملفه خال من أيـــة مخالفـــات أو عقوبات مسلكيه وأنه أرسل لعدة دورات وكلف بمهام كثيرة ومهمة فكل هذه الأمور تشكل قرائن يستشف منها أن إحالته على الاستيداع لا تقوم على سبب يسوغها ولا تمت للمصلحة العامة بصلة فيكون القرار مستوجب الإلغاء"[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/55، مجلة نقابة المحامين، العدد1-3، الـــسنة 2006، ص92-ص95.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/43، الصادر بتاريخ 2000/10/8مجلة نقابـــة المحـــاميين ، ص88.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/486، مجلة نقابة المحاميين، العدد9، السنة 1998، ص3269

وفي مناسبات أخرى لم تأخذ المحكمة بهذه الوسيلة لإثبات العيب حيث أنها افترضت في الموظف الكفاءة في عملة حيث قضت في دعوى رفعت أمامها لـ لطعن بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء والقاضي بإحالة المستدعي على الاستيداع حيث استند الطاعن في طعنه على أن هذا القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وأن تقاريره تشير إلى كفاءته في العمل "أما احتجاج وكيلة المستدعي بأن ملف المستدعي يدل على أنه كان على كفاءة عالية وأن تقاريره السنوية كانت جيد جداً وملفه الوظيفي يخلو من أي شوائب فإننا وعلى فرض صحة هذا الادعاء فإن الأصل في كل موظف أن يكون مجداً في عمله وعلى درجة عالية من الكفاءة وحسن السيرة والسلوك وهذا لا يمنع الإدارة من ممارسة سلطتها التقديرية في إحالته على الاستيداع إذا اقتضت ذلك مصلحة تسيير المرفق العام الذي يعمل فيه الموظف لهذا وتأسيساً على ما تقدم نقرر رد الدعوى"(1).

ومن خلال استعراض التطبيقات القضائية لمحكمة العدل العليا نجد أنها قد استعانت بملف خدمة المستدعي من أجل تكوين قناعتها بعدم مشروعية القرار واعتبرته الوسيلة الوحيدة التي تعبر عن حياة الموظف الوظيفية إلا أنها في تطبيقات أخرى تطلبت دلائل كثيرة أخرى خلاف الملف الوظيفي لتكوين هذه القناعة حيث استندت المحكمة في مناسبات كثيرة إلى الملف الوظيفي للطاعن من أجل التوصل إلى إلغاء القرار الصادر عن الإدارة حيث قضت في دعوى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء والقاضي بإحالة المستدعية على التقاعد حيث أسست المستدعية طعنها على أن القرار مشوب بعيب مجانبة قاعدة تخصيص الأهداف وإساءة استعمال السلطة والتعسف بها فقد جاء في نص القرار "ومحكمتنا تجد بالنسبة لملف المستدعية ولظروف التي صاحبت صدور القرار موضوع الطعن ....حيث أن التنسيب لم يكن يستهدف الصالح العام ولم يصدر لأسباب مبررة وعلية فإن قرار مجلس الوزراء آنذاك المستند إلى ذلك التنسيب لا يستهدف الصالح العام أيضا

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2006/506مجلة نقابة المحامين ، العدد10-12، السنة 2007، ص1828-ص1832.

ومخالف لقاعدة تخصيص الأهداف الأمر الذي يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه لهذا نقرر إلغاءه"[1].

وفي دعوى أخرى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء والمتضمن إحالة المستدعي على الاستيداع حيث استند الطاعن بطعنه على أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة واستعانت المحكمة بالملف الوظيفي لتوصل لعدم مشروعية هذا القرار حيث قضت "وبالرجوع إلى الملف الوظيفي للمستدعي لم نجد فيه ما يبرر إنهاء خدمته بهذه الطريق الاستثنائي الأمر الذي يغدو معه القرار الطعين غير مستند إلى سبب صحيح وواقعي أو قانوني يبرره ونهض به....لهذا نقرر إلغاء القرار المشكو منه"[2].

وقضت في دعوى أخرى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن رئيس جامعة اليرموك بالإضافة لوظيفته والمتضمن نقل المستدعي من مدير مكتب إلى قائما بأعمال مساعد مدير دائرة اللوازم حيث اعتمدت المحكمة على ملف المستدعي المضموم لأوراق الدعوى واعتبرته بينة رئيسية حيث جاء في الحكم"بما أن الثابت من بينات الطرفين وخاصة ملف المستدعي المضموم لأوراق الدعوى أن المستدعي يحمل دبلوم صيانة وترميم الآثار من المانيا الاتحادية لعام (1976) وعمل بدائرة الآثار... وتدرج بالوظائف في المعهد المذكور حتى عين بوظيفة رئيس ديوان المعهد بتاريخ (1989/04/01) (المسلل 101 في ملفه)... ثم قرر المستدعي ضده تغير المسمى الوظيفي للمستدعي إلى مدير مكتب في المعهد (المسلل 125) من ملفه... فتقرر المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه"[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/43، الصادر بتاريخ 2000/10/8مجلة نقابة المحاميين ، ص84-ص89؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 98/6مجلة نقابة المحاميين ، السنة 1998، ص98-ص100

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/248مجلة نقابة المحاميين ، العدد4-6، السنة2005، ص588-ص592

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/367، الصادر بتاريخ 2000/11/29،مجلة نقابة المحاميين ، السنة 2002، ص50-ص57؛انظر كذلك قرار المخالفة الصادر بالقضية رقم 94/353، مجلة نقابة المحاميين، السنة1995، ص674-ص675

ولكن المحكمة في مناسبات كثيرة لم تقبل بمثل هـذا الـدليل –أي الملـف الوظيفي-حيث جاء في أحد أحكامها الصادرة بدعوى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء "وبالرجوع إلى البينة الرئيسة في هذه الدعوى وهـي ملف المستدعي الوظيفي نجد أنه يتضمن توجيه عقوبة التنبيه للمـستدعي مـرتين وعقوبة الإنذار مرة واحدة وأن العقوبة الأخيرة صدرت بحقه أثر قيامـه بتوجيـه الاتهامات والشائعات لا على الأدلة والحقائق كما ثبت من مجريات التحقيق الـذي أجرته وزارة الخارجية معه ومع كل من له علاقة بهذا الموضوع ، وعليه وحيـث نجد أن ذلك يشكل سبباً مبرراً لصدور القرار الطعين وحيث لم يقدم المستدعي أي دليل على مخالفة القرار الطعين للقانون فإنه يكون في محله ويتفق وأحكام القـانون وأسباب الطعن لا ترد عليه"(1).

وقضت في حكم آخر "ولا يغير من ذلك عدم اطلاع مجلس الوزراء علـى الملف الوظيفي للموظف ذلك أن الملف الوظيفي وإن كان الوعاء الطبيعـي لحيـاة الموظف الوظيفية إلا أنه ليس الوعاء الوحيد الذي تـستمد منـه أسـانيد دحـض مشروعية القرار أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر وعليه وإذا لم يـرد أي دليل على أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو بقصد الخروج عن أهداف القانون أو غاياته أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقاميـة فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس سليم من الواقع والقانون"(2).

وأكدت المحكمة على قضائها السابق في حكم آخر حيث قالت "أمـا البينـة التي طلب وكيل المستدعي سماعها على أن مجلس الوزراء لم يطلع علـى ملـف المستدعي حين صدور قرار الإحالة بداعي أن ملفه خال من أي أمر يعكس علـى اطلاعه وقدراته فإن هذا بفرض صحته لا يصلح سبباً للطعن لأن الملف الـوظيفي ليس الوعاء الوحيد الذي يستمد منه دحض مشروعية القرار المطعون فيه أو دفـع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ما دام أنه يفترض أن مجلـس الـوزراء

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2003/527مجلة نقابـة المحـامين ، العـدد 4-6، الـسنة 2005، ص687 – ص690.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/355، مجلة نقابة المحامين، السنة 1996، ص1595.

وضع نفسه في أفضل الظروف عند ممارسته لسلطته بإحالة المستدعي على الاستيداع بعد اطلاعه على تنسيب الوزير المختص ولم يرد عكس ذلك وعليه وبناءً على ما تقدم بيانه يكون القرار المطعون فيه قد صدر موافقاً للقانون ولا ترد عليه أسباب الطعن الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى"[1].

ونجد أيضاً أن المحكمة استعانت بأوراق التحقيق المبرزة في ملف القضية وذلك في حالة أن يكون هناك تحقيق في موضوع معين؛ فإنه يمكن أن تكون تلك الأوراق من بين أهم الوسائل لمعرفة هدف وغاية القرار وبالتالي التوصل إلى عدم مشروعيته[2]، فقد قضت في أحد أحكامها الصادرة في دعوى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس نقابة المهندسين الأردنيين والقاضي بشطب مكتب المهندس المستدعي من سجلات النقابة وتوقيفه عن مزاولة المهنة لمدة سنة حيث قالت "ولدى الرجوع إلى الملف التحقيقي نجد أن هيئة التحقيق عقدت أول جلسة لها بتاريخ (1995/11/24) بعد أن كانت أرسلت تبليغ للمستدعي بتاريخ (01/14/ 1995)... وأننا وعلى ضوء ما أوردناه نجد أن إجراءات التحقيق كانت سليمة وتتفق وأحكام المادة (75/أ) من قانون نقابة المهندسين وبذلك تكون هذه الأسباب جميعها غير واردة ويتعين ردها"[3].

واعتمدت كذلك المحكمة على المراسلات والمخاطبات التي تمت قبل إصدار القرار المطعون فيه و ذلك من أجل التوصل إلى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته، حيث قضت في حكم صدر في القضية المرفوعة أمامها للطعن بالقرار الصادر عن رئيس قسم الأبنية في مديرية التربية والتعليم لمحافظة الكرك /لواء القصبة والقاضي بإيقاع عقوبة الإنذار على المستدعي بحجة تهاونه وتقصيره في

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/411مجلة نقابة المحامين ، السنة 1998، ص3249 – ص3252؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 94/353،مجلة نقابة المحامين ، السنة 1995، ص669 – ص673؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/311 الصادر بتاريخ 2001/4/18..

(2) الظاهر، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض"، ص260..

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 95/289،مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-5، السنة 1996، ص827 – ص830.

الإشراف على أعمال العطاء رقم (53/ص/98) المتعلق بصيانة مدرسة أدر الثانوية للبنات "بما أن الثابت من كتاب مدير عام التربية والتعليم في محافظة الكرك الموجه إلى مدير التربية والتعليم للواء قصبة الكرك أنه حينما نقل المستدعي من مديرية تربية لواء المزار الجنوبي إلى مديرية تربية لواء قصبة الكرك كانت أعمال العطاء مدار البحث قد نفذت وبالتالي فليس للمستدعي دور في الإشراف على العطاء لانتهاء أعماله، فإن التذرع بتوجيه الإنذار لعلة التهاون في الإشراف على أعمال العطاء غير قائم على أساس سليم من الواقع ويجافيه ويكون هذا القرار قد صدر بصورة تعسفية ويستوجب الإلغاء"[1].

بينما قضت في حكم آخر بأنه "وبعد أن استعرض مجلس الوزراء الكتاب الوارد إليه من الجهات المختصة ... الخاصة بموضوع إخضاع موظفي مؤسسة الموانئ الخاضعين لنظام الخدمة المدنية لمظلة قانون الضمان الاجتماعي أصدر قراره المشكو منه وحيث أن مجلس الوزراء باعتباره أعلى سلطة إدارية في الدولة هو المهيمن على تسيير المرافق العامة على وجه يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه... وحيث أنه أصدر القرار المشكو منه بعد أن تم تداول الأمر مع الجهات المعنية فيكون قراره موافقاً للقانون وأسباب الطعن غير وارده عليه ولا تنال منه وبالتالي تغدو الدعوى مستوجبة الرد"[2].

3.1.3 التحقيق الإداري:

قد يتعذر في بعض الحالات إيداع المستندات والأوراق بملف الدعوى الإدارية مما يضطر القاضي الإداري أن يلجأ إلى وسائل التحقيق الإداري من أجل إثبات واقعة معينة يراد التحقق من ثبوتها،و يتم التحقيق عادة في غير حضور الخصوم، وإذا تم التحقيق الإداري بواسطة محقق فإنه غالبا يتم اختياره بمعرفة جهة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/496،المجلة القضائية ، العدد5، السنة 1999، ص682-ص683.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/450مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-5، السنة 2005، ص662- ص666.

الإدارة ويلتزم بعد الانتهاء من عملية التحقيق بإيداع تقرير نتيجة ما توصل إليه بملف الدعوى ويبلغ الأطراف بذلك من أجل الإطلاع عليه[1].

ومن المعروف أن للقاضي الإداري دوراً كبيراً في تحقيق التوازن العادل بين طرفي الدعوى الإدارية وله في سبيل ذلك دور إجرائي يتمثل هذا الدور بتحضير الدعوى وتحقيقها ودوراً موضوعياً يتمثل في استخلاص القرائن القضائية وتنظيم محل الإثبات ولم يعهد المشرع الأردني لجهة معينة حتى تقوم بهذا الدور الإجرائي إلا أن شراح القانون الإداري الأردني يرون بأن محكمة العدل العليا هي التي تقوم بهذا الدور وقد تستعين بأشخاص أو هيئات معينه لهذه الغاية[2].

وفيما يتعلق بتحقيق الدعوى الإدارية فإن القاضي الإداري له الحرية بإجراء بعض التحقيقات الإدارية، والتي يلجأ إليها عند تعذر إيداع المستندات أو بعض الوثائق لملف الدعوى كما أشرنا إلى ذلك.

وفي سبيل إجراء مثل هذا التحقيق يلجأ القاضي الإداري إلى وسائل معينة في الإثبات مثل الخبرة والمعاينة ، الشهادة، الاستجواب، الاعتراف والإقرار [3].

وعلى القاضي عند استخدامه لمثل هذه الوسائل أن يتقيد بما يلي[4]:

1- أن يكون استخدام تلك الوسائل لتحقيق دليل موضوعي أي أن تكون تلك الوقائع المراد إثباتها بهذه الوسائل متعلقة بالدعوى ومتنازع فيها ، وأن يكون إثبات تلك الوقائع منتجاً في الدعوى ويؤدي إلى إقناع القاضي وأن يجيز القانون إثبات هذه الوقائع بوسائل التحقيق.

2- أن لا يخل ذلك بامتيازات الإدارة المترتبة على استقلال الإدارة أمام القضاء.

3- أن لا يتم إفشاء أسرار الإدارة دون مقتضى.

(1) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص34.

(2) الغويري، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، ص234.

(3) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص183 – ص184.

(4) الرفاعي، أصول إجراءات القضاء الإداري، ص361.

وفيما يلي استعراض موجز لأهم وسائل التحقيق التي استعانت بها محكمة العدل العليا لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

أولاً: الشهادة:

يعرف الإثبات بالشهادة بأنه إخبار يدلي به الشاهد في مجلس القضاء على الوجه الصحيح بحيث تنصب أقوال الشاهد على الوقائع المادية دون المعتقدات أو الآراء التقديرية[1].

وتعتبر الشهادة من وسائل التحقيق التي يمكن أن يستعين بها القاضي الإداري في الإثبات وذلك مع مراعاة الأحكام والقواعد العامة الواردة في قانون البينات وبالقدر الذي لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية ، وتستخدم الشهادة كوسيلة إثبات في دعاوى إساءة استعمال السلطة ، وقضاء التعويض والعقود الإدارية[2].

وقد أخذت محكمة العدل العليا بهذه الـ وسيلة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة في كثير من الأحكام الصادرة عنها ، فقد أقيمت دعوى أمامها للطعن بالقرار الصادر عن رئيس بلدية إربد بالإضافة لوظيفته والمتضمن عدم الموافقة على طلب رخصة المهن المقدم من المستدعي لتجليس ودهان سيارات في المحل المؤجر له في موقع المدينة الصناعية بإربد حيث استند في طعنه إلى أن هذا القرار مشوب بالتعسف وسوء استعمال السلطة والإخلال بمبدأ المساواة حيث قضت "بعد الاستماع إلى أقوال الطرفين وتدقيق الوثائق المبرزة والشهادات المستمعة والقرار المطعون فيه والنصوص القانونية ... وكما هو ثابت من شهادة سكرتير اللجنة المحلية للتنظيم في بلدية إربد ... وهو شاهد المستدعى ضده الذي أوضح المسائل الفنية في المخطط الهيكلي المبرز وتحديد المنطقة الصناعية فإن حرمان هذا الحق على المالكين خريلآ في المنطقة الصناعية ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساوا ة

---

(1) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص97.

(2) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص36.

ويشكل إساءة استعمال السلطة لهذا وبالنسبة لما أوردناه نقرر إلغاء القرار المطعون فيه"[1].

وفي دعوى آخر تقدم بها وكيل المستدعي للطعن بقرار صادر عن مجلس الوزراء والمتضمن إحالة المستدعي على الاستيداع لحين إكماله مدة عشرين سنة في الخدمة الحكومية الخاضعة للتقاعد حيث نعى على القرار الطعين بأنه مشوب بعيب الغلو والانحراف في استعمال السلطة وأن القرار باطل لاستناده على تنسيب باطل كون التنسيب مشوب بدافع شخصي يتعارض مع المصلحة العامة ولا يمت إليها بصلة، حيث استعانت المحكمة بشهادة الشهود للتوصل إلى إلغاء القرار لورود أسباب الطعن عليه حيث قالت "وتأكيداً بما سلف واستعراضاً لشهادة الشاهدين ...و... نجدهما تتضمنان أن وزير الأشغال الذي نسب إلى مجلس الوزراء إحالة المستدعي إلى الاستيداع سبق وأن كان والمستدعي من كبار موظفي وزارة الأشغال وبعد إحالته على التقاعد وقبل تعيينه وزيراً بثلاثة أشهر تقريباً رفض المستدعي طلبه تسليمه صورة لبعض المعاملات الرسمية حيث صرح على أثر ذلك أنه يجب إحالة المستدعي على الاستيداع ... وبالتالي يكون قرار مجلس الوزراء المطعون فيه بإحالة المستدعي على الاستيداع قد صدر استناداً لهذا التنسيب المعيب مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حقيقاً بالإلغاء"[2].

وقضت أيضاً "وعليه وعلى ضوء شهادة الشهود والبينات المقدمة في الدعوى والكتب المحفوظة بالملف تعتبر المحكمة أن سبب وغاية القرار بإحالة المستدعي على التقاعد هو بلوغ مدة خدماتهم ما يزيد عن خمسة وعشرين سنة مقبولة للتقاعد ولمعالجة أزمة البطالة بتعيين موظفين جدد .... وتجديد شباب الإدارة وإن كانت تحقق مصلحة عامة إلا أنها ليست بالهدف المخصص الذي استهدفه المشرع في المادة (15) من قانون التقاعد وعليه فيكون القرار المطعون فيه بالنسبة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 82/172 مجلة نقابة المحامين ، العدد 9-12، السنة 1984، ص1501 – ص1507.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/31، مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-2، السنة 1995، ص8 – ص11.

للمستدعين مشوباً بعيب مخالفة القانون ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وبعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

وأكدت على قضا ئها هذا في حكم آخر عندما أخذت بشهادة الشهود في القضية رقم (2005/55) حيث جاء فيه "وحيث بني قرار مجلس الوزراء الطعين بإحالة المستدعي على التقاعد على تنسيب وزيرة الشؤون البلدية التي ثبت أنها لا تعرف المستدعي وأنها استقت معلوماتها عنه من أمين عام الوزارة الذي كان يكره المستدعي كما جاء في شهادة وزير بلديات سابق ..وأمين عام وزارة سابق ... فإن القرار المشكو منه يكون فاقداً لمشروعيته لصدوره استناداً إلى هذا التنسيب المعيب الأمر الذي يوجب إلغاءه"[2].

وهنا نجد أن المحكمة قد استعانت بشهادة الشهود والتي من خلالها توصلت إلى وجود كراهية وحقد شخصي بين أمين عام الوزارة الذي نسب بإحالة المستدعي على التقاعد مما يجعل القرار قد خالف قاعدة تخصيص الأهداف – أي ما هدف إليه المشرع من قانون التقاعد المدني –وبالتالي يجعل القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة مستوجب الإلغاء.

ثانياً: الاعتراف أو الإقرار:

يعني الإقرار أو الاعتراف كوسيلة من وسائل الإثبات بشكل عام "اعتراف الشخص بحق عليه لآخر باعتبار أن هذا الحق ثابت في ذمته وإعفاء الطرف الآخر من إثباته"[3]. وقد عرفته المادة (44) من قانون البينات الأردني بأنه "إخْبار الإنسان عن حق عليه لآخر".

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 93/2مجلة نقابة المحامين ، العدد 10-11، السنة 1993، ص1866؛ انظر كذلك محكمة العدل العليا رقم 80/59مجلة نقابة المحامين ، العدد1-6، ص451-452.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2005/55مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-3، السنة 2006، ص92-ص95.

(3) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص49.

ويعتبر الإقرار تصرفاً قانونياً لأن إرادة المقر تتجه إلى إحداث أثر قانوني هو ثبوت الحق المعترف به في ذمة المقر وإعفاء الخصم من إقامة الدليل على هذا الحق لذلك أحاط المشرع الإقرار بالكثير من الضمانات وذلك لأهميته بين أدلة الإثبات وكذلك حماية للحرية الفردية وأيضاً لما يترتب على الاعتراف من آثار قانونية قد تضر بالمعترف[1].

والإقرار من طرق الإثبات غير العادية لكونه اعتراف يصدر من شخص المدعى عليه يترتب عليه إعفاء المدعي من إقامة الدليل على صدق ما يدعيه وأنه إذا ما تم أمام القضاء وأثناء سير الدعوى موضوع الحق المدعى به سمي إقراراً قضائياً[2].

والإقرار أو الاعتراف أمام القضاء الإداري لا يختلف في مفهومه عن الإقرار والاعتراف أمام القضاء العادي مع مراعاة طبيعة وظروف الدعوى الإدارية، وقد يتم الحصول على الإقرار الإداري بعدة طرق من خلال الأوراق المبرزة في الملف ، أو من خلال المناقشات التي تدور مع ذوي الشأن بحيث يصدر منهم اعترافاً بوقائع معينة تفيد في الإثبات[3].

والإقرار أمام القضاء الإداري يستخدم كوسيلة لإثبات حالات عيب إساءة استعمال السلطة بحيث يدفع المدعي الإدارة إلى الإقرار بوجود الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها[4].

وقد أخذت محكمة العدل العليا بالإقرار الصادر عن الجهة المستدعى ضدها وذلك للحكم بعدم مشروعية القرار الصادر عنها والتوصل إلى إلغائه في كثير من أحكامها حيث قضت "يستفاد من المادة (63/أ، ب، ج)من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة (1998) بأن للإدارة كامل الحق بإصدار القرار بنقل الموظف من وظيفة

---

(1) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص101.
(2) فرج، توفيق حسن، (1982)، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص162.
(3) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص49.
(4) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط3، ص669.

إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة وأن سلطتها تقديرية عندما تقوم بتنظـيم المرفـق العام وهي تملك تقدير مصلحة المرفق وأن القيد الوحيد الوارد في نظـام الخدمـة المدنية بشأن النقل.... فإذا ما تبين للمحكمة أن هناك مخالفـة للقـانون صـاحبت صدور قرار النقل أو أن رجل الإدارة استهدف غاية خلافاً للمصلحة العامة يـصبح القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة ، وعليه وحيث لم يحـدد ماهية الوظيفة التي نقل إليها المستدعي في مركز السلطة حيث ذكر وكيله في لائحة الدعوى بأن موكله نقل إلى مركز السلطة بدون وظيفة محددة وأنه بدون عمل مـن تاريخ نقله وحتى إقامة الدعوى وأن النيابة العامة الإدارية لم ترد على هذه الواقعة أو تنكرها فإنها تعتبر مسلمة بها حسب منطوق المادة (19) من قانون محكمة العدل العليا وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي قد جاء مخالفاً لأحكام الفقرتين ب ، ج مـن المادة (63) من نظام الخدمة المدنية مستوجب الإلغاء"[1].

وفي قضية أخرى رفعت أمام محكمة العدل العليا للطعن بالقرار الـصادر عن محافظ العاصمة والقاضي بربط المستدعي بكفالة حسن سلوك لمدة سنة بمبلـغ (2000) دينار على أن لا يقوم بأعمال من شأنها أن تكدر صفو الأمن والطمأنينـة العامة، حيث شرعت المحكمة وبعد الاستماع إلى مرافعة وكيل المستدعي في جلسة علنية أصدرت المحكمة قرارها القاضي بدعوة المستدعى ضده لبيان الأسباب التي تمنعه من إلغاء القرار الصادر عنه. وتقدم مساعد رئيس النيابة العامـة الإداريـة بلائحة جوابية طالباً فيها رد الدعوى بسبب الإذعان لكون المستدعي وبعد صـدور القرار قد بادر إلى تقديم الكفالة وكان عليه الطعن بقرار المحافظ فـي حينـه وأن سلطة مصدر القرار هي سلطة تقديرية لا تخضع لرقابة القضاء وقد جاء في قرار المحكمة "بعد الاستماع إلى مرافعة الطرفين والاطلاع علـى التحقيقـات المبـرزة وتدقيق النصوص القانونية والقرار المطعون فيه تبين بالنسبة للـدفع الـذي أورده مساعد رئيس النيابة العامة بأن الدعوى مستوجبة الرد للإذعان ... ونحن لا نرى في تقديم هذه الكفالة إذعاناً للقرار لأن تقديمها تم تنفيذاً لقرار السلطة الإدارية الآمـرة

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 99/598، مجلة نقابة المحامين، السنة 2000، ص3079.

لقاء إطلاق سبيل المستدعي ..فنقرر رد هذا الدفع " وجاء في القـرار أيـضاً "إن القرار المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء فتقرر المحكمة إلغاءه"(1).

وباستعراض القرار السابق نجد أن المحكمة قامت بدعوة المـستدعى ضـده لبيان الأسباب التي دفعته إلى عدم إلغاء قراره ومن خـلال رده علـى استفـسار المحكمة الموجه إليه توصلت المحكمة إلى وقائع تفيد بأن القرار باطل ويـستوجب الإلغاء.

2.3 الإثبات من خلال القرائن والظروف الخارجية للقرار:

سنتحدث في هذا القسم عن وسيلة أخرى استعانت بها محكمة العدل العليا من أجل التوصل إلى وجود عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري المطعـون فيه وهي القرائن والظروف المحيطة بالقرار.

1.2.3 الإثبات من خلال القرائن:

تكشف القرائن في كثير من الأحيان عن نوايا الإدارة التي أحاطت بـصدور القرار حيث يستخلص منها عيب إساءة استعمال السلطة على أساس قاعدة استنباط أمر مجهول من أمر معلوم وذلك من خلال الارتباط فيما بينهما(2).

والقرائن نوعان قرائن قانونية وقرائن قضائية،والقرائن القانونية هي وسيلة يلجأ إليها المشرع في حالات يصعب فيها على المدعي إقامة الدليل على ما يدعيـه فيفترض ثبوت واقعة بمجرد ثبوت واقعة أخرى (3). فالقرينةالقانونية هي القرينـة التي نص عليها القانون ولا بد لقيامها من وجود نص خاص يقررها وهي نوعـان : قرائن بسيطة أو نسبية تقبل إثبات العكس ، وقرائن قاطعة أو مطلقة لا يمكن نقـض

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 80/95،مجلة نقابة المحامين ، العـدد1، الـسنة 1981، ص452 – ص455.

(2) الظاهر ، القضاء الإداري "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض"، ص260.

(3) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، ص135.

دلالتها بإثبات العكس[1] وقد حرص المشرع الأردني على تحقيق التوازن العادل بين طرفي الدعوى وذلك في مجال الإثبات عن طريق تقرير القرائن القانونية والتي تؤدي إلى إعفاء من يتمسك بها من عبء الإثبات سواء بصورة دائمة إن كانت قرائن قاطعة أو بصورة مؤقتة إن كانت قرائن نسبية[2].

أما القرائن القضائية فهي عبارة عن القرائن التي تترك لتقدير القاضي ويستخلصها من ظروف القضية وملابساتها [3]. وعرفتها المادة (1/43) من قانون البينات الأردني بأنها "القرائن التي لم ينص عليها القانون ويستخلصها القاضي من ظروف الدعوى ويقتنع بأن لها دلالة معينة ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرائن".

وبالرجوع إلى قضاء محكمة العدل العليا نجد أن القاضي الإداري في الأردن يستعين بالقرائن القضائية في الإثبات في مواضيع متعددة خاصة في الحالات التي يصعب فيها الحصول على دليل لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة وعيب السبب في القرار الإداري [4] وفيما يلي أبرز التطبيقات لهذه الوسيلة من وسائل الإثبات في قضاء محكمتنا الكريمة.

أولاً: الإثبات من خلال قرينة الإخلال بمبدأ المساواة بين الحالات المتماثلة:

تتمثل هذه القرينة باستجابة الإدارة لطلب فئة معينة دون أخرى ودون مبرر ظاهر، أو بإصدارها لقرار إداري لا يطبق في الواقع إلا على فئة معينة دون غيرها والمجال الواسع لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة من خلال هذه القرينة تلك القرارات التي تصدر بمنح أو منع التراخيص ، والقرارات التي تصدر برفض قبول الطلبة في الجامعات بالرغم من توافر شروط القبول في طلباتهم ووجود محلات شاغرة تسمح بقبولهم[5].

---

(1) القضاة، الإثبات في المواد المدنية التجارية، ص264.
(2) موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص128.
(3) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ص329.
(4) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص55 – ص56.
(5) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص329.

ومن تطبيقات هذه القرينة في قضاء محكمة العدل العليا حكمها الصادر في القضية رقم (82/172) حيث اعتبرت إن إعطاء رخص مهن لأشخاص وعدم إعطائها لآخرين في المنطقة الصناعية يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة ويكون قرارها الصادر برفض إعطاء الترخيص مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، حيث قالت "إن منح رخص المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة ويشكل إساءة استعمال السلطة"[1].

وأكدت قضاءها السابق في حكم آخر جاء فيه "من الواجب على السلطة الإدارية أن تسوي في المعاملة بين الناس إذا اتحدت ظروفهم فيما أعطاها المشرع من سلطات في تصريف الشؤون العامة فلا تعطي حقاً لأحد الناس ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهم متماثلة." وأضافت المحكمة لا يجوز السماح لبعض أصحاب السيارات التي تسير على الديزل بتسيير سياراتهم ومنع البعض الآخر من تسييرها لأن في ذلك تعارضاً مع مبدأ المساواة وإخلالاً بهذا المبدأ من المبادئ الدستورية العليا".

وأضافت "إذا حصر القرار المطعون فيه المنع بالسيارات العمومية الصغيرة التي تسير على الديزل من السير في مناطق معينة وأباح للسيارات الخصوصية والعمومية الكبيرة (الباص) وسيارات الشحن التي تسير جميعها على الديزل أن تسير في المناطق المذكورة فيكون مصدر القرار المطعون به قد أخل بمبدأ المساواة بين المواطنين فأعطى حقاً لبعضهم ثم حرم غيرهم منه رغم أن ظروفهم جميعاً متماثلة ويكون بذلك قد خالف المادة (1/6) من الدستور"[2].

وفي دعوى رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس إدارة صندوق إسكان الجامعة الأردنية ورئيس مجلس إدارة الصندوق والقاضي بعدم الموافقة على طلب المستدعية الاستفادة من خدمات صندوق الإسكان بسبب استفادة أحد الزوجين

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 82/172 مجلة نقابة المحامين، العدد 9-12، السنة 1984، ص1501.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/107، مجلة نقابة المحامين، العدد8، السنة 1965، ص1056.

العاملين في الجامعة من خدمات الصندوق قضت محكمة العدل العليا "وحيث أن المستدعية هي عضو في صندوق إسكان الجامعة فمن حقها الاستفادة من الخدمات التي يقدمها هذا الصندوق لأعضائه ومنها الحصول على القروض إذ أن المادة (16) من هذا النظام لا تمنع الزوجة التي استفاد زوجها من خدمات الصندوق أن تستفيد هي أيضاً طالما أن شروط المادة (16) المشار إليها تنطبق عليها ... فتخطي المستدعى ضدهما لهذه الشروط ورفض منح المستدعية القروض رغم توافر الشروط المنصوص عليها في النظام بداعي أن زوجها استفاد من خدمات الصندوق يجعل القرار مشوباً بعدم المشروعية إذ أن انعدام السبب المعقول لإصدار هذا القرار ويعترف المستدعى ضدهما بحرمان بعض المشتركين من خدمات الصندوق دون مسوغ قانوني ينطوي على تمييز بين المشتركين يخل بالمساواة"[(1)].

وقضت المحكمة في مناسبات أخرى بعدم توافر هذه القرينة، ففي دعوى رفعت أمامها من قبل المستدعية للطعن بالقرار الصادر عن لجنة تنسيق القبول والقاضي بقبول المستدعية في كلية الهندسة حيث أنها حددت اختيارها بتسلسل هو كلية الطب،طب الأسنان،الصيدلة،الهندسة جاء في حكم المحكمة "إن مفهوم المساواة وكما حدده الفقه الدستوري هو عدم التفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم وليس من الجائز إعمال القياس بين أفراد فئة وأخرى متى كانت كل فئة تنفرد بظروف ذاتية خاصة تميزها عن غيرها وهذا ما ذهب إليه الفقه والقضاء الإداريان عندما لم يهمل عوامل البيئة وظروفها وتقاليدها وطبيعتها والأحوال الاجتماعية وبإنزال هذا الفهم على الحالة المطروحة في الدعوى ولما كانت إدارة الجامعة قد استجابت للخيار المطلوب للمستدعية وأنها قررت إعطاء هذا الخيار من غير تعسف وانحراف كما أنها أعملت أحكام القانون والتعليمات الصادرة بمقتضاه بهدف تحقيق المصلحة العامة ورعاية الصالح العام لجميع الطلاب في المملكة فإن النعي على أسس القبول المشار إليها بمخالفة الدستور وعلى القرار الطعين بالإخلال

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/152مجلة نقابة المحامين ، العدد 3-4، السنة 1998، ص844–847؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/422،مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-6، السنة 2005، ص653 – ص661.

بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين الأردنيين الواردة في المادة السادسة من الدستور يغدو في غير محله ويتعين رده"[1].

وقضت في حكم آخر "إن القرار الإداري إذا صدر تنفيذاً للسياسة العليا في المملكة فهو قرار سليم أما القرار الذي تصدره الإدارة لتحقيق أغراض خاصة بفئة من المواطنين دون فئة أخرى وليس تنفيذاً لسياسة الدولة العليا هذا القرار هو الذي يعتبر مخالفاً للقانون لهذا نقرر رد الدعوى"[2].

ثانياً: قرينة عدم الملاءَمة الظاهرة:

إن تجاوز السلطة التأديبية حدود الملاءَمة الظاهرة بين العقوبة المفروضة وبين الذنب الإداري المرتكب من الموظف يجعل من القرار الصادر بفرض تلك العقوبة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[3].

وقد عرفت محكمة العدل العليا هذه القرينة على الأقل في إطار النظام التأديبي في حكم لها جاء فيه "الغلو في العقوبة يعني عدم الملاءَمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره فتتعارض نتائج عدم الملاءَمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب فيكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء ويخرج التقدير عن نطاق المشروعية نسبة إلى نطاق عدم المشروعية"[4].

وفي مناسبات عديدة قضت المحكمة بأن القرار التأديبي مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة استناداً إلى هذه القرينة ومن قبيل ذلك حكمها الذي جاء فيه "لا تملك محكمة العدل العليا التعقيب على الأدلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته وإنما لها أن تتحقق فيما إذا كانت الإجراءات التأديبية تمت وفق الأصول وروعيت

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/316مجلة نقابة المحامين ، العدد 7-8، السنة 1995، ص1732 – ص1736.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 82/7مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-4، السنة 1983، ص341 – ص345.

(3) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص328.

(4) قرار محكمة العدل العليا رقم 76/59، مجلة نقابة المحامين، العدد1، السنة 1967، ص1071.

فيها الضمانات الجوهرية للدفاع ، وحيث أن المجلس استدعى المستدعية واستمع إلى أقوالها وإلى شهود الإثبات وأتيحت لها فرصة مناقشة ا لشهود خاصة وأن المستدعية اعترفت بالأفعال المنسوبة إليها فتكون الإجراءات التي قام بها المجلس التأديبي قد تمت وفق الأصول المنصوص عليها في القانون وحيث أن النتيجة التي توصل إليها مجلس نقابة المهندسين تتفق مع الوقائع الثابتة في أوراق الملف فيكون القرار بإدانة المستدعية واقعاً في محله، أما بالنسبة للعقوبة وهي شطب المهندسة المستدعية من سجلات النقابة وهي من أشد العقوبات المنصوص عليها في قانون نقابة المهندسين وأنهى حياتها المهنية وفي ذلك مغالاة في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأد يبية ويكون ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة"[1].

ومن قبيل ذلك أيضا حكمها الذي جاء فيه "إن تقدير العقوبة التأديبية وإن كان مجلس التأديب مخولاً بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو وحيث أن المخا فة المسلكية تتمثل باستبدال المستدعي وصلي أمانة اللذين سلمهما له موكله بشيكات من خصم موكله وتعهده للخصم بعدم ملاحقته جزائياً واسقط حق موكله الشخصي في الدعوى التي أقامها ضد الخصم بدون موافقة موكله وحيث أن عقوبة منع المستدعي من مزاولة المهنة مدة ثلاث سنوات لا تتناسب مع المخالفات المسلكية ويشوبها الغلو في تطبيق العقوبة مما يتعين معه إلغاء القرار من هذه الناحية"[2].

وبالمقابل قضت محكمة العدل العليا في أحكام أخرى بعدم توافر هذه القرينة وانتهت بذلك إلى الحكم بمشروعية القرار محل الطعن حيث قضت في حكم لها "للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك وإن مشروعية هذه السلطة التقديرية بأن لا يشوب استعمالها

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/291مجلة نقابة المحامين ، العدد 7-9، السنة 2001، ص1334.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2002/186،منشورات مركز عدالة انظر كذلك قرار محكمة ال عدل العليا رقم، 95/289، مجلة نقابة المحامين، العدد 4-5، السنة 1996، ص827 – ص830.

غلوتعتبر العقوبة المفروضة على المستدعي ملا ءَمة مع فعله ولا يشوبها عيب إساءة استعمال السلطة أو الغلو إذا كانت حسب أحكا ام المادة (64) من نظام مؤسسة عالية الخطوط الجوية الملكية ومن ثم فإن القرار المطعون فيه يكون قد جاء موافقاً للقانون"[1].

وقضت في حكم آخر "وبما أن العقوبة المفروضة على المستدعي تتناسب مع جسامة الجرم التأديبي المسند إليه وتدخل ضمن الحدود القانونية المنصوص عليها في المادتين (43، 44) من النظام المشار إليه وصدرت استناداً للصلاحيات التقديرية للمجلس التأديبي فإن قرار المجلس التأديبي الاستئنافي بتأييد قرار المجلس التأديبي الابتدائي قد صدر متفقاً وأحكام القانون وغير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة"[2].

وفي قضية رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس إدارة المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ومدير عام المؤسسة ووزير العمل والمتضمن عزل المستدعية من العمل بسبب نشاطها المخالف للأنظمة وتعليمات المعالجة الصحية بخصوص الوصفات الطبية حيث شكلت لجنة للتحقيق معها بالمخالفات المذكورة وبعدها وعلى ضوء نتائج التحقيق صدر القرار المطعون فيه والمتضمن كف يد المستدعية عن العمل ثم إصدار القرار النهائي والمتضمن فرض عقوبة العزل من العمل، ولم ترتضي المستدعية بهذا القرار فطعنت به أمام محكمة العدل العليا ونعت عليه أنه مشوب بالتعسف في السلطة والغلو في العقوبة المفروضة حيث قضت المحكمة "كما أن القرار المشكو منه صدر متفقاً وأحكام المادتين (69/ط) و(70/ج) من نظام موظفي المؤسسة وكانت العقوبة التي أوقعت على المستدعية متناسبة والمخالفات التي ارتكبتها"[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 99/613، تاريخ 2000/5/31، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/94، المجلة القضائية ، العدد1، السنة 1997، ص690 – ص691؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 95/230،مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-5، السنة 1996، ص823.

(3) قرار محكم العدل العليا رقم 2004/317مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-3، السنة 2005، ص320 – 330.

ونجد من خلال تطبيقات محكمة العدل العليا لهذه القرينة أنها استعملتها في حدود الوظيفة العامة فقط وذلك في مجال رقابتها على القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات التأديبية والمجالس التأديبية[1].

ثالثاً: قرينة الصحة والمشروعية المصاحبة للقرار الإداري:

لقد استقر القضاء الإداري على الأخذ بالأصل العام في مجال الإثبات الإداري وهو صدور القرارات الإدارية مزودة بقرينة الصحة والمشروعية (المشروعية المفترضة) إلى أن يثبت العكس، بحيث تظل قرينة الصحة والمشروعية عالقة بها من حيث صحة ما تضمنته تلك القرارات ولكن ذلك لا يمنع أصحاب الشأن من إثبات عدم صحتها ومشروعيتها، ومن الممكن الأخذ بهذه القرينة في الحالة التي ترفض فيها الإدارة مصدرة القرار توضيح الأسباب التي دعتها إلى إصدار قرارها مكتفية بصدور قرارها محاطاً ومزوداً بتلك القرينة، حيث تعتبر المحكمة قرارها في هذه الحالة باطلاً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[2].

وباستعراض أحكام محكمة العدل العليا نجد أنها وفي مناسبات كثيرة تشير إلى مسألة أن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة السلامة والمشروعية حيث جاء في أحد أحكامها "استقر الفقه والقضاء على أن لكل قرار إداري سبباً صحيحاً يستند إليه وعلى مدعي العكس تقديم الدليل على أن القرار لا يقوم على سبب أو أن سببه مخالف للقانون أو النظام"[3].

وقضت في حكم آخر "الأصل في القرار الإداري أن يصدر وقرينه الصحة والسلامة تصاحبه ما لم يقم الدليل على خلاف ذلك، وحيث أن المستدعي لم يقدم الأدلة على أن القرارات الأربعة المطعون فيها مخالفة للقانون ومبادئ العدل والإنصاف أو أنها قرارات كيدية وتعسفية مقصود بها النيل من المستدعي

---

(1) شطناوي، علي خطار، (1999)، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد السادس، العدد الأول، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص17.

(2) كنعان، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا، ص56.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/33، المجلة القضائية، العدد6، السنة 2001، ص351.

والإضرار به مادياً ومعنوياً فإن ما نسبه للقرارات المشار إليها يبقى قولاً مجرداً من الدليل"[1].

وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على الأخذ بقرينة الصحة والمشروعية المصاحبة للقرارات الإدارية منذ صدورها كدليل إما لإثبات وجود عيب إساءة استعمال السلطة أو نفي وجود هذا العيب.

ففي مجال استعانتها بهذه القرينة لإثبات وجود عيب إساءة استعمال السلطة قضت في أحد أحكامها بالقول "وعن أسباب الطعن فإن كلاً من قرار الإحالة على الاستيداع وقرار التنسيب بطلب الإحالة على الاستيداع ولو لم يكن قابلاً للطعن شأنهما شأن أي قرار إداري يصدر عن مرجع مختص بما لهذا المرجع من سلطة تقديرية دون تسبيب ، يفترض وفقاً لقرينة السلامة التي تصاحبه منذ صدوره وقيامه على ما يبرر إصداره صدقاً وحقاً أي واقعاً وقانوناً ولصاحب الشأن وفقاً لما استقر عليه اجتهاد محكمتنا إثبات العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها القرائن باعتبار سلطة مجلس الوزراء وان تكن تقديرية إلا أنها ليست مطلقة بل تحدها حدود المشروعية ولمحكمة العدل العليا تقدير ووزن ما يقدم إليها من الأدلة والشواهد فقد تجدها كافية لتكوين القناعة لديها بعدم وجود سبب حقيقي للقرار مشوب بعيب مخالفة القانون أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أو قد تجد فيها قرائن تؤدي بها إلى القناعة بأن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو قد تجد بهذه القرائن ما يكفي لزعزعة الثقة بقرينة سلامة القرار المفترضة ... ولا نجد في الأوراق ما يؤدي إلى خلاف ما خلصنا إليه يكون قرار التنسيب في هذه الحالة أيضاً مشوب بعيبي مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة وبالتالي يكون قرار مجلس الوزراء المطعون فيه بإحالة المستدعي على الاستيداع قد صدر استناداً لهذا التنسيب المعيب مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حقيقاً بالإلغاء"[2].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 99/64، المجلة القضائية، العدد6، السنة 1999، ص587.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/31،مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-2، السنة 1995، ص9-ص11.

وقضت في حكم آخر "ونخلص مما تقدم إلى أن كتاب التنسيب على الاستيداع لم يكن قائماً على سبب مشروع ولا يمت إلى المصلحة العامة بصلة وحيث أنه ليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حـ اسمة في إثبات فساد القرار بل يكفي أن تكون هناك قرائن تكون كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار وحيث أننا نجد أن كتاب التنسيب الذي قام عليه قرار مجلس الوزراء الموقر جاء معيباً وخلا من أي سبب يبرر إصداره ولم يكن يقصد المصلحة العامة وعليه فإن تنسيب الوزير وقرار مجلس الوزراء الذي صدر بناءً عليه غير قائمين على سبب يبررهما حقاً وصدقاً ويكون قرار مجلس الوزراء الطعين مخالفاً للقانون وحرياً بالإلغاء"[1].

وفي أحكام أخرى صادرة عنها نجد أنها استعانت بهذه القرينة لنفي وجود هذا العيب وتطلبه من المستدعي بأن يقيم الدليل القاطع لنفي قرينة الصحة والمشروعية وإثبات وجود العيب الذي نعاه على القرار الإداري المطعون فيه حيث قضت في حكم لها "إن كل قرار إداري يفترض أنه صدر صحيحاً وفي حدود الصالح العام ما لم يقم دليل قاطع على خلاف ذلك"[2].

وفي طعن آخر رفع أمامها ضد قرار مجلس الوزراء الصادر بإحالة المستدعي على الاستيداع حيث استند هذا الطعن على أسباب منها أن القرار الطعين مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف حيث قضت المحكمة "ولما كان المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين أن كل قرار إداري يصدر مصحوباً بقرينة الصحة والسلامة قائماً على سبب مشروع يبرر إصداره صدقاً وحقاً وعلى مدعي العكس أن يقدم الدليل على أن هذا القرار لا يقوم على سبب أو أن سببه غير مشروع .... أما عن النعي بأن القرار المطعون فيه مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة فإن وسيلة إثبات هذا العيب هي

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/308، ملجة نقابة المحامين ، العدد 4-5، السنة 1996، ص676- ص681.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 86/29مجلة نقابة المحامين ، العدد 9-10، السنة 1987 ص1542.

وسيلة هجومية تقتضي من الطاعن تقديم الدليل الإيجابي على وجود مثل هذا العيب فإن هو أخفق في ذلك تعين الالتفات عن هذا العيب"[1].

وقضت في حكم آخر "يتوجب على من ينعي على القرار الإداري المشكو منه بعيب التعسف باستعمال السلطة أن يقدم الدليل على ذلك ، إذ أن القرار الإداري يصدر محمولاً على قرينة الصحة والسلامة المفترضة التي تصاحبه منذ لحظة صدوره ما لم تقدم الأدلة القاطعة على خلاف ذلك"[2].

2.2.3 الإثبات من خلال الظروف المحيطة بإصدار القرار وطريقة تنفيذه:

لقد اتخذت محكمة العدل العليا من الطريقة التي يصدر بها القرار الإداري المطعون فيه ومن الظروف الخارجية المصاحبة لصدور القرار وكذلك الطريقة التي تم تنفيذه بها وسيلة من أجل التوصل إلى عدم مشروعية هذا القرار كأن تصدر الإدارة قرارها الطعين في وقت غير لائق أو أن تتسرع في عملية إصداره بحيث يكون دون تروٍ أو تمحيص من جانبها[3].

أولاً: توقيت إصدار القرار:

يعد توقيت إصدار القرار الإداري مؤشرا هاما على مسألة مشروعية أو عدم مشروعية القرار وبخاصة عندما يصدر القرار عن الجهة الإدارية بشكل مفاجئ . ويعني القرار الفجائي الصادر عن الإدارة في أغلب الأحيان إن الإدارة قد تسرعت في إصدار قرارها وأنه صدر عنها دون تروٍ أو تمحيص مما يدل على أنه صدر في وقت غير مناسب ، وقد أخذت محكمة العدل العليا بما أسمته بالقرار الفجائي واعتبرت في أكثر من مناسبة أن مثل هذه القرارات الفجائية لم تكن قائمة على أسباب مشروعة تسوغ إصدارها ولم تستهدف المصلحة العامة[4].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/298، مجلة نقابة المحامين، العدد 1-3، السنة 2002، ص84 – ص90.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 99/608، مجلة نقابة المحامين، العدد 10-11، السنة 2001، ص1975.

(3) كنعان، القضاء الإداري في الأردن، ص327.

(4) العضايلة، القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، 253.

ومن الأحكام التي استندت فيها المحكمة إلى فجائية القـرار لإثبـات إسـاءة استعمال السلطة حكمها الذي جاء فيه "إن سلطة مجلس الوزراء بإحالـة مـوظفي الدولة ممن تبلغ خدماتهم المقبولة للتقاعد ما بين خمسة عشر سـنة إلـى مـا دون العشرين إلى الاستيداع وإن كانت سلطة تقديرية إلا أنهـا تجـد حـدها بحـدود المشروعية ويفترض في قرار الإحالة على الاستيداع شأن كل قرار إداري آخر لا يلزم القانون مصدره تسبيبه أن يقوم على سبب أو أسباب تسوغ إصداره صدقاً وحقاً أي في الواقع والقانون استناداً لقرينة السلامة المفترضة ولصاحب الشأن أن يثبـت العكس بكافة طرق الإثبات بما فيها القرائن كما أن لمحكمة العـدل العليـا سـلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها بعدم وجود وقائع مادية تصلح سبباً للقرار ... وعليه فإحالة المستدعي علـى الاستيداع بقرار مفاجئ مع أن جميع تقاريره السنوية خلال مدة خدمته بدرجة ممتاز وبما أن ملف المستدعي الوظيفي خالٍ من أية مخالفات أو عقوبات مـسلكية وأنـه أرسل لعدة دورات وكلف بمهام كثيرة ومتنوعة ... فيكون القرار الطعـين بـاطلاً مستوجب الإلغاء لأن ما بني على الباطل باطل[(1)].

ثانياً: الظروف المحيطة بإصدار القرار:

قد يصدر القرار الإداري في ظل ظروف خارجية محيطة تنبئ عـن عـدم توخي مصدر هذا القرار للمصلحة العامة، كأن يصدر في ظل وجود خلافات بـين مصدر القرار وبين من يمس هذا القرار مصالحه، أو في ظل وجود دعوى رفعت أمام القضاء حيث تصدر الإدارة قرارها كردة فعل على رفع هذه الدعوى.

فقد قضت محكمة العدل العليا في دعوى تقدم بها مجموعة من المستدعيين للطعن بالقرار الصادر عن وزير التربية والتعليم والمتضمن نقل المـستدعين مـن وظائفهم الفنية إلى وظائف التعليم في مديرية التربية والتعليم لمنطقة عمان الكبرى حيث استند المستدعون في طعنهم إلى أن القرار مشوب بعيـب إسـاءة اسـتعمال السلطة وأن قرار النقل كان قرارا تأديبيا ملتمسين إلغاءه حيث جاء في حكم المحكمة "للإدارة أن تصدر قرارا بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/486، مجلة نقابة المحامين، العدد9، السنة 1998، ص3269.

طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منهــ ا إلا أن الباعــث يجب أن يكون للمصلحة العامة فإذا تبين للمحكمة مــن الظـــروف التـــي أحاطــت بصدور القرار(قرار النقل) أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامــة يكون القرار مشوبا بعيب إساءة استخدام السلطة وينطوي علـــى إجـــراء تـــأديبي مقنع..وعلية فإن نقل الموظف من و ظيفة فنية محضة إلى وظيفة تعليمية تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعي ين فيها فيــستخلص من ذلك أن النقل لم يكن بداعي الحرص على المصلحة العامة إنما لإنزال العقــاب بالموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية مما يجعله مشوبا بعيب إســاءة اســتعم ال السلطة مستوجب الإلغاء"[1].

وقضت في حكم آخر صدر عنها في قضية رفعت أمامها للطعــن بـــالقرار الصادر عن المدير العام للملكية الأردنية والقاضي بنقل المــستدعي مــن دائــرة الشؤون الإدارية والخدمات إلى سائق باص عمومي بأنه "يحق للإدارة أن تــصدر قراراً بنقل الموظف من وظي فة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة طالما أن الوظيفــة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها إلا أن الباعث للنقل يجب أن يكــون للمصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطــت بــصدور القــرار والظروف التي عاصرت صدوره أن رجل الإدارة قــد اســتهدف غايــة خــلاف المصلحة العامة يصبح القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[2].

إلا أنها قضت وفي مناسبات أخرى ومن خلال ظـــروف إصـــدار القــرار بمشروعية القرار الصادر وذلك كما هو الحال في الدعوى المرفوعة أمامها من قبل المستدعي للطعن بالقرار الصادر عن مدير التربية والتعليم لمنطقة عمــان الثانيــة والمتضمن نقل المستدعي من مدير مدرسة صلاح الدين الثانوية إلى مدير مدرســة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقــم 95/363مجلــة نقابــة المحــامين ، العــدد3-4، الــسنة 1997، ص1004-ص1009

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 88/147مجلة نقابــة المحــامين ، العــدد 11-12، الــسنة 1989، ص2373-ص2376انظر كذلك قرار محكمة العـ دل العليا رقم 88/148مجلة نقابة المحــاميين ، الصادر بتاريخ 1988/12/31

سعيد الدرة الثانوية وأسس المستدعي طعنه بأن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع ولهذه الأسباب طالب بإلغاء القرار الطعين حيث جاء في حيثيات الـ حكم "وحيث أن القرار المطعون فيه قد صدر في سياق التشكيلات التي تتم عادة في مطلع العام الدراسي وان البينات التي قدمتها الجهة المستدعية لا تؤدي إلى القول بأن المستدعى ضده قد تعسف أو انحرف في استعمال سلطته ونجد أن القرار قد صدر .وحيث أن المدرسة التي نقل إليها المستدعي مديرا من ذات مستوى وتصنيف المدرسة التي كان يعمل مديرا لها وضمن إطار ذات مديرية التربية فإن القرار المطعون فيه لا ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة ... لهذا نقرر رد الدعوى"[1].

كما اعتبرت المحكمة أن وجود خلافات شخصية بين مصدر القرار ومن يمس القرار مصلحته يمكن اعتبارها ظروف خارجية تؤثر على شرعية القرار الصادر وتعد دليلاً على إساءة استعمال السلطة، فقد قضت في حكم لها "وحيث أن محكمتنا ومن خلال البينات الشخصية والخطية المقدمة في هذه الدعوى وحسبما يقنع به وجدانها نجد أن قرار معالي وزير الثقافة والشباب بالتنسيب بإحالة المستدعي على التقاعد كان حافزه وجود خلافات شخصية بينه وبين المستدعي تتعلق بسير العمل قوامها إصرار المستدعي على عدم تجاوز النظام والقانون الأمر الذي يقطع بأن التنسيب بإحالة المستدعي كان ببواعث الانتقام وليس بهدف المصلحة العامة مما يبني عليه بأن هذا التنسيب يكون غير قائم على سبب مشروع وبما أن قرار مجلس الوزراء المشكو منه قد صدر بناء على هذا التنسيب الباطل فإنه يكون واجب الإلغاء لورود أسباب الطعن عليه"[2].

ولكن بالمقابل نجد أن المحكمة وفي قرارات أخرى كثيرة لم تأخذ بهذه الظروف كدليل على وجود العيب ، واعتبرت أن مجرد وجود الخلاف الشخصي بين

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/357مجلة نقابة المحاميين ، العدد11-12، السنة 1995، ص3343-ص3346

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/47، مجلة نقابة المحامين، العدد9، السنة 1998، ص2326 – ص2329.

المستدعي ومصدر القرار لا ينبئ عن وجود عيب إساءة استعمال السلطة حيث قضت "إن مجرد وجود حقد شخصي بين أمين العاصمة والموظف لا يكفي لاعتبار القرار الصادر من لجنة أمانة العاصمة ورئيس الوزراء قد صدر تحت تأثير هذه العوامل أو أنهما كانا مدفوعين بعوامل شخصية عند إصداره أو أنه مشوب بعيب إساءة استخدام السلطة"[1].

وقد تكون الظروف المحيطة بالقرار والتي يستند إليها القضاء للحكم بعدم مشروعيته لاحقة على صدوره كما هو الحال في حكم محكمة العدل العليا الذي جاء فيه "وبما أن السبب الذي أبدته المستدعى ضدها من أن إنهاء خدمات المستدعية كان بسبب الظروف المالية الصعبة التي تمر بها الأكاديمية قد انهار بتعيين سكرتيرة أخرى محل المستدعية ولو كان راتب الأخيرة أقل من راتب المستدعية فإن قرار إنهاء خدمة المستدعية لا يكون مبنياً على سبب يبرره وبالتالي يكون مخالفاً للقانون حقيقاً بالإلغاء"[2].

ففي هذه القضية وجدت المحكمة ومن خلال ظروف خارجية محيطة بالقرار الصادر المطعون فيه ولاحقة عليه وهي تعيين سكرتيرة أخرى حلت مكان المستدعية بأن القرار الطعين ينطوي على إساءة استعمال السلطة ومخالفا للقانون ويستوجب الإلغاء.

وقد يصدر القرار الإداري كردة فعل على رفع دعوى ضد الإدارة أمام القضاء، ففي ظل هذا الظرف قد تتوصل المحكمة إلى عدم مشروعية القرار وتحكم بإلغائه حيث قضت محكمة العدل العليا في قضية رفعت أمامها للطعن بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء والقاضي بإحالة المستدعي على التقاعد حيث قدم دعواه أمام محكمة العدل العليا للطعن بهذا القرار مستنداً بأنه معيب بعيب إساءة استعمال السلطة كون مجلس الوزراء لم يهدف من إصداره تحقيق الصالح العام وإنما كان

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 68/73،مجلة نقابة المحامين ، العدد1، السنة 1969، ص74؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 98/46، المجلة القضائية، العدد 5، السنة 1998، ص752.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/45،مجلة نقابة المحامين ، العدد4-5، السنة1994، ص775-ص777

قرار إحالته على التقاعد رداً على دعواه الأولى المرفوعة أمام هذه المحكمة للطعن بقرار نقله.حيث أن المستدعي كان أحد موظفي وزارة الصحة (وكيل وزارة) ثم صدر قرار بتاريخ (1964/09/24)بنقله إلى وظيفة (مدير قسم الأشعة) في وزارة الصحة وقد طعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا وأسس طعنه على أن القرار مخالف للقانون ومشوب بعيب إساءة استعمال السلطة و قد صدر حكم في تلك القضية بتاريخ (1964/09/29) بإيقاف تنفيذ قرار النقل إلا أن مجلس الوزراء أصدر قراراً بتاريخ (1964/09/30) بإحالة المستدعي على التقاعد حيث جاء في حيثيات الحكم"... وعلى ضوء ذلك فقد اقتنعت المحكمة من أن صدور قرار إحالة المستدعي على التقاعد كان على أثر صدور قرار محكمة العدل العليا بإيقاف تنفيذ قرار نقل المستدعي من وظيفة وكيل وزارة الصحة إلى وظيفة مدير قسم الأشعة في وزارة الصحة، ومع أن أكثر من وزير طلب من المستدعي أن يسحب دعواه التي أقامها أمام هذه المحكمة على وزير الصحة وأنه في حال رفضه سوف تتخذ إجراءات ضده وأن هذه الإجراءات هي إصدار قرار بإحالته على التقاعد ....وعليه اقتنعت المحكمة من ذلك أن المستدعى ضده مجلس الوزراء ما كان ليصدر قراره بإحالة المستدعي على التقاعد لو أنه رضخ إلى طلبه وسحب دعواه ونفذ قرار نقله وبذلك يكون الهدف من إصدار القرار المطعون فيه غير متفق مع الهدف الذي أراده واضع القانون من منح المستدعى ضده سلطة إحالة الموظفين على التقاعد وفق المادة (15) من قانون التقاعد المدني ويكون القرار المطعون فيه مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

فمن خلال هذا الظرف توصلت المحكمة إلى صورة من صور إساءة استعمال السلطة، وهي أن الإدارة هدفت من إصدارها لهذا القرار تعطيل تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإيقاف قرار نقل المستدعي، وليس تحقيق ما هدف إليه المشرع في قانون التقاعد المدني.

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 64/83،مجلة نقابة المحامين ، العدد1، السنة 1965، ص21-ص26وبذات القرار اعتمدت المحكمة أيضا على شهادة الشهود لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

كما اعتمدت محكمة العدل العليا على المدة التي يعتبر بها القرار نافذا من أجل التوصل إلى عدم مشروعية القرار فقد أجاز نظام الخدمة المدنية نقل الموظفين أو انتدابهم بشرط أن يكون الهدف من ذلك الإجراء تحقيق المصلحة العامة وأن يتم تبليغ الموظف المعني بالقرار قبل تنفيذه بمدة مناسبة ففي إحدى المناسبات تم الطعن أمام المحكمة بالقرار الصادر عن وزير التنمية الاجتماعية والمتعلق بتعيين المستدعي مفتشا لإقليم الشمال في صندوق المعونة الوطنية ويكون مركز عمله إربد علما بأنه كان مديرا لمديرية الحاسوب في الوزارة حيث صدر القرار الطعين بتاريخ (1998/11/17) وأن المستدعي باشر عمله الذي نقل إليه في (11/18/ 1998) لأن القرار اعتبر نافذا من تاريخه واستند في طعنه إلى أن القرار مشوب بعيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة حيث جاء في قرار المحكمة "...إن المادة (63/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة (1998) قد أجازت مبدأ نقل الموظف... واشترطت الفقرة (ب)من ذات المادة عند النقل أو الانتداب أن تراعى فيه مصلحة الدولة وضمان حسن سير العمل ... وكما اشترطت الفقرة (ج)أن يتم تبليغ الموظف.قبل التاريخ المحدد لتنفيذه بمهلة مناسبة ... ولما كان القرار الطعين قد صدر بتاريخ (1998/11/17) واعتبر نافذا من ذات التاريخ بمعنى أنه لم يمنح الموظف المنقول أي مهلة مناسبة لتدبر أموره وأن القرار الطعين قد أغفل الحكمة والمصلحة التي ابتغاها المشرع من النص على هذه المهلة وبذا يكون القرار الطعين قد صدر مخالفا لنص المادة (63/ج) ويغدو هذا السبب واردا على القرار الطعين وينال منه فنقرر إلغاءه"[1].

وقضت في حكم آخر مشابه بعدم مشروعية القرار وذلك من خلال تدقيقها للطريقة التي بها تم تنفيذ القرار حيث قضت "لقد أوجبت المادة (63/ج) من نظام الخدمة المدنية تبليغ قرار النقل أو الانتداب أو الوكالة أو الإعارة قبل التاريخ المحدد

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/494،مجلة نقابة المحاميين ، العدد6، السنة1999، ص1701-ص1705

لتنفيذه بمدة مناسبة ولا تعتبر هذه المدة مناسبة إذا كان القرار الطعين قد اعتبر نافذاً خلال (24) ساعة من صدوره مما يشكل مخالفة قانونية تعيب القرار"[1].

وكان للمحكمة ذات وجهة النظر في حكم آخر جاء فيه "ومن خلال الاطلاع على ملفي خدمة الموظف العادي والسري والتقرير الخطي أو الشفوي الذي يقدمه الوزير لتعزيز طلبه بإحالة الموظف على التقاعد مبيناً فيه سيرة الموظف والنقاش الذي يثار حول الأسباب من حيث ثبوتها وجديتها وخطورتها والغاية المستهدفة بالقرار... فإن محكمة العدل العليا تبسط رقابتها على الظروف التي أحاطت بإصدار القرار لتبين أن هذه الظروف والملابسات وخصوصاً المدة التي استغرقها القرار لا تمكن مجلس الوزراء عندما أصدر قراره من تكوين القناعة التامة لديه بقيام السبب المسوغ القرار الإحالة على التقاعد ... مما يجعل القرار المطعون فيه مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة ومخالفاً للقانون وقاعدة تخصيص الأهداف"[2].

وقضت في دعوى رفعت للطعن بالقرار الصادر عن وزير المياه والري بنقل المستدعي الأول إلى مديرية تطوير الأداء والثاني إلى رئيس قسم العدادات الصغيرة في مديرية العدادات بأنه "وحيث أن القرار المشكو منه صدر بنقل المستدعيين بتاريخ (2005/11/24) على أن يكون تنفيذه في التاريخ ذاته دون أن تكون هناك مدة ما بين تاريخ صدور القرار وتنفيذه فيكون هذا القرار مخالفا لأحكام الفقرة (ب) من المادة (83) من نظام الخدمة المدنية متعينا إلغاءه"[3].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 96/54، مجلة نقابة المحامين، السنة 1997، ص1078.
(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 93/2 مجلة نقابة المحامين، العدد 10-11، السنة 1993، ص1866.
(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 2006/32 مجلة نقابة المحاميين، العدد 4-6، السنة 2007، ص563-ص565

3.3 تقييم موقف محكمة العدل العليا من وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة:

بعد أن تناولنا وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء محكمة العدل العليا فسوف ننتقل الآن لتقييم موقف محكمتنا الكريمة في هذا السياق،وقبل ذلك سنشير بإيجاز إلى الجزاء الذي يترتب على ثبوت إساءة استعمال السلطة بأي من الوسائل التي تطرقنا إليها سابقا.

1.3.3 جزاء عيب إساءة استخدام السلطة:

إذا ثبت عيب إساءة استخدام السلطة بأي من الوسائل التي سبق الإشارة إليها فإن القرار المشوب بعيب الانحراف يعد غير مشروع ولكل ذي مصلحة أن يطلب إلغاءه[1]. ومعنى ذلك أنه يترتب على ثبوت هذا العيب نتيجتين هما[2]:

أولاً:إعادة تكييف القرار الإداري المطعون فيه والذي يثبت عدم مشروعيته لأن المحكمة غير ملزمة بالتكييف الذي تسبغه الإدارة على القرار حيث أعطت المحكمة نفسها الحق بإعادة تكييف القرار وإعطاءه الوصف الصحيح وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا حيث قضت:"تبين أن النقل كان عقوبة مفروضة على المستدعي، لأنه تصرف تصرفاً غير كيس مع رؤسائه وعلى شهادة كاذبة خلافاً للحقيقة ولذا فإن قرار النقل يخفي عقوبة تأديبية مقنعة"[3].

ثانياً: بطلان القرار الإداري الذي يثبت للمحكمة أنه ينطوي على إساءة استعمال السلطة، حيث ألغت المحكمة العديد من القرارات الإدارية التي ثبت أنها مشوبة بهذا العيب ، وهذا بدا واضحاً من خلال العديد من التطبيقات القضائية التي أوردناها سابقاً.وإذا كانت القاعدة عند ثبوت هذا العيب هي بطلان القرار الإداري فإن هذه القاعدة يدخل عليها استثناء مرده الطبيعة الشخصية لعيب الانحراف بحيث

---

(1) الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة"، ص461.

(2) شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ص857.

(3) قرار محكمة العدل العليا تاريخ 1982/2/26 أشار له د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص857.

أن القرار إذا صدر بناءً على أكثر من باعث أو هدف وكان أحد هذه الأهداف غير مشروع إلى جانب الأهداف المشروعة يبقى القرار صحيحاً ومشروعاً لأنه أي مصدر القرار يكون في حالة تعدد أهداف وتعتبر تلك الأهداف غير المشروعة ثانوية لا يعتد بها[1].

2.3.3 تقييم لموقف محكمة العدل العليا الأردنية:

إن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة وكما أشرنا سابقاً هو إثبات موضوعي حيث أن القاضي الإداري يبحث في نوايا ومقاصد مصدر القرار من أجل التوصل إلى الغاية غير المشروعة التي استهدفها وليس من أجل التوصل إلى إثبات الغاية المشروعة والواجب توافرها أصلاً عند إصدار القرار ، ونجد أن القاضي الإداري في مجال بحثه هذا يتلمس دليل الإثبات من خلال الوسائل السابق عرضها.

ومن خلال استعراضنا للعديد من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا نجد أن المحكمة لم تستقر على وتيرة واحده في كثير من أحكامها مما يدفعنا للقول بأن قراراتها كانت متناقضة في كثير من الأحيان مع كل الاحترام والتقدير ، ففي مجال استعانتها بملف الموظف للتوصل لإثبات هذا العيب اعتبرت المحكمة الملف الوظيفي وفي كثير من الحالات الوعاء الطبيعي الذي يمكن أن نتوصل من خلاله إلى سيرة وحياة الموظف الوظيفية وبالتالي التوصل إلى وجود العيب في القرار حيث قضت "... وبالرجوع إلى الملف الوظيفي للمستدعي باعتباره الوعاء الطبيعي لسلوكه الوظيفي لم نجد فيه ما يبرر إنهاء خدمته بهذا الطريق الاستثنائي ، الأمر الذي يغدو معه القرار الطعين غير مستند إلى سبب صحيح واقعي أو قانوني يبرره ونهض به... لهذا استناداً على ما تقدم نقرر إلغاء القرار المشكو منه"[2].

---

(1) فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص572.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 2004/248مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-6، السنة 2005، ص588-ص592.

وقضت في حكم آخر "وبالرجوع إلى البينة الرئيسية في هذه الدعوى وهي ملف المستدعي الوظيفي نجد أنه يتضمن توجيه عقوبة التنبيه للمستدعي مرتين وعقوبة الإنذار مرة واحدة... فيكون القرار في محله ويتفق وأحكام القانون"[1].

ولكنها وفي قرارات أخرى كثيرة لم تستند إلى ملف الموظف ولم تعتبره الوسيلة الكافية لدحض مشروعية القرار بل تطلبت إلى جانبه توافر وسائل أخرى لتكوين قناعتها حول عدم مشروعية القرار الطعين حيث قضت في حكم لها "وأما عن الاحتجاج بملفات المستدعيين فترى المحكمة أنه احتجاج لا يصلح سنداً لإثبات سوء استعمال السلطة ، ذلك أنه وإن كان الملف الوظيفي للموظف هو الوعاء الطبيعي لحياته الوظيفية وحتى لو كان هذا الملف يشهد بكفاءته ونزاهته في العمل.... فإنه ليس وحده (أي الملف) الوعاء الوحيد الذي تستمد منه أسانيد دحـ ض مشروعية قرار إحالته على الاستيداع ... ومتى انتفى الدليل على ذلك فإن القرار المشكو منه يكون عصياً على الإلغاء"[2].

وقضت في حكم آخر "ليس هناك ما يشير إلى أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فيكون متفق وأحكام القانون ويكون الدفع بأن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف المستدعي حين صدور قرار الإحالة ... لا يصلح سبباً للطعن بقرار مجلس الوزراء بإحالته على الاستيداع لأن الملف الوظيفي ليس الوعاء الوحيد الذي يستمد منه دحض مشروعية القرار المطعون فيه"[3].

وفيما يتعلق بقضاء محكمة العدل العليا المتعلق بقرينة السلامة والـ مشروعية المصاحبة للقرار الإداري منذ صدوره نجد أنها لم تسر في قضا ئها على نسق واحد حيث قضت بأنها قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس وتطلبت تقديم ما يزعزع ثقة المحكمة بهذه القرينة حتى تتوصل إلى عدم مشروعية القرار حيث قضت "إن

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2003/527مجلة نقابة المحامين ، العدد 4-6، السنة 2005، ص687-ص690.

(2) قرار محكمة العدل العليا، رقم 2000/298، مجلة نقابة المحامين، السنة 2002، ص84- ص90.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/411،مجلة نقابة المحامين ، العدد 9، السنة 1998، ص3249-ص3252.

القضاء استقر على أنه يكفي لإثبات فساد القرار الإداري تقديم حجج تزعزع ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار ولا يشترط أن تكون الحجج حاسمة"[1].

وقضت في حكم آخر "ليس من الضروري على ما استقر عليه القضاء الإداري أن تكون الحجج التي يقدمها المستدعي حاسمة في إثبات فساد القرار بل يكفي أن تكون هناك قرائن تكون كافية لزعزعة ثقة المحكمة في قرينة سلامة القرار"[2].

ولكن المحكمة الموقرة تراجعت عن قضائها السابق وتطلبت من المستدعي تقديم أدلة قاطعة لزعزعة قرينة السلامة والمشروعية مخالفة بذلك ما استقر عليه قضاؤها السابق والقضاء الإداري بشكل عام حيث قضت في إحدى المناسبات "يتوجب على من ينعى على القرار الإداري المشكو منه بعيب التعسف باستعمال السلطة أن يقدم الدليل على ذلك إذ أن القرار الإداري يصدر محمولاً على قرينة السلامة المفترضة التي تصاحبه منذ لحظة صدوره ما لم تقدم الأدلة القاطعة على خلاف ذلك"[3].

ونحن نجد أن صدور القرار الإداري مصحوباً بقرينة السلامة والمشروعية هي من الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية وهذا ما يجعل من الإثبات عبء ثقيل على عاتق المدعي لذلك نتمنى على المحكمة الموقرة أن تقوم بدورها الإيجابي بمساعدة المدعي بحيث تكتفي منه بإيراد ما يزعزع تلك السلامة دون تقديم الدليل القاطع وأن تستقر على اجتهاد واحد في هذا المجال.

وفي مجال قرينة عدم الملاءمة الظاهرة بين الذنب الإداري المرتكب والعقوبة المفروضة والاستعانة بها لإلغاء القرار الصادر نقدر للمحكمة هذا الموقف

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 89/171، مشار إليه خلاد، محمد، (1991)، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية عام 1987 ونهاية عام 1995وكالة التوزيع الأردنية ، عمان، الأردن، ص326؛ انظر كذلك قرار محكمة العدل العليا رقم 94/31مجلة نقابة المحامين ، العدد 1-2، السنة 1995، ص10.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/308، مجلة نقابة المحامين، العدد 4-5، السنة 1996، ص681.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/608مجلة نقابة المحامين ، العدد 10-11، السنة 2001، ص1975.

لأن في ذلك حماية للأفراد من تعسف الإدارة عند تق ديرها لخطورة الذنب الإداري وجسامته ويجعل الإدارة وعند فرضها للعقوبة في موقــف المتــأني وإلا تعــرض قرارها للإلغاء وهذا يعتبر تضييق من نطاق السلطة التقديرية[1].

أيضاً وفيما يتعلق باستعانتها بالظروف الخارجية المحيطة بالقرار وبالتحديد فيما يتعلق بوجود الخلافات الا شخصية بين مصدر القرار ومن يمس القرار مصلحته ففي قرارات اعتبرتها أي هذه الخلافات – دليل على وجود العيب وصدور القرار بدافع الانتقام حيث قضت "أن المدير العام –رئيس لجنة إدارة سوق عمان المــالي– يملك حق نقل الموظف من مركز إلي آخر ضمن الدائرة الواحدة أو من وظيفة إلي أخرى... وعليه فإن وقوع خلاف ومشادة بين مصدر القرار والمــستدعي تتعلــق بإجازة عقود بيع الأسهم في القاعة فأعقبها صدور قرار النقل موضوع الطعــن ... يعد دليلاً على أن مصدر القرار قد تأثر بالخصومة عند إصداره القــرار موضــع الطعن... وعليه فإن قرارها بنقله مشوب بعيب إســاءة اســتخدام الــسلطة يتعــين إلغاؤه"[2].

إلا أنها تراجعت عن قضا ئها هذا في مناسبات أخرى واعتبرت أن مجــرد وجود الخلاف الشخصي بين مصدر القرار والمستدعي لا يكفي للنعي على القرار الطعين بعدم المشروعية وأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة حيث قضت "وبما أن المستدعي أ كمل تسعة وعشرين عاماً في خدمة مقبولة للتقاعد ولم يستند القــرار الطعين لأي سبب آخر في إحالته على التقاعد فيكون القرار الصادر عــن مجلــس الوزراء بإحالته على التقاعد بحدود سلطة المجلس التقديرية صحيحاً وحائزاً علــى قرينة السلامة ما دام لم يقم أي دليل على إساءة استخ دام سلطته أو خروجــه عــن قاعدة تخصيص الأهداف أو أن هذا القرار صدر مدفوعاً بعوامل شخصية بقــصد الانتقام"[3].

---

(1) شطناوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا علــى ممارســة الإدارة لــصلاحيتها التقديرية، ص17.

(2) قرار محكمة العدل العليا رقم 86/52، مجلة نقابة المحامين، العدد 4-6، السنة 1988، ص603.

(3) قرار محكمة العدل العليا رقم 98/46، مجلة نقابة المحامين، العدد 4-6، السنة 1998، ص603.

وخلاصة القول إن محكمتنا الكريمة لا تسير على نهج ثابت ومستقر فيما يتعلق بالعديد من وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة وربما كان ذلك يعود إلى وجود صعوبة في إثبات هذا العيب بالمقارنة مع العيوب الأخرى وكما اشرنا إلى ذلك سابقا بحيث ينسحب الأمر إلى الصعوبة في الاستقرار على وسائل معينة للإثبات والاستقرار على مدى فاعلية هذه الوسائل وجدواها في إثبات هذا العيب.

وقد يعود ذلك إلى أن المحكمة الكريمة تتعامل مع كل قضية على حدا وفقا لظروف وملابسات القضية وربما كان ذلك يعود إلى وجود عدة هيئات للمحكمة منذ صدور قانونها الحالي رقم (12) لسنة (1992) وعدم وجود تنسيق بين هذه الهيئات فيما يتعلق بالتعامل مع وسائل إثبات هذا العيب وقيمة وجدوى كل وسيلة.[1] ونحن نعتقد أن كل ذلك لا يبرر مثل هذا التناقض وعدم الانسجام في التعامل مع وسائل الإثبات والتفاوت في هذا الأمر من قضية إلى أخرى.

4.3 الخاتمة:

تعتبر الرقابة القضائية على الإدارة وبخاصة عند ممارستها لسلطتها التقديرية ضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة وخاصة فيما يتعلق برقابتها على ركن الغاية كأحد أهم أركان القرار الإداري، لذلك يجب على مصدر القرار أن يحتاط عند إصدار قراره وخاصة في مجال السلطة التقديرية فلا يميل بحسب ما تفرضه عليه مصالحه الشخصية بل يجب أن يبقى تصرفه ضمن إطار المشروعية المتمثلة بتحقيق النفع العام والمصلحة العامة.

وبعد أن بحثنا في هذه الدراسة وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة أمام القضاء الإداري المقارن، والقضاء الإداري الأردني فقد توصلنا إلى النتائج التالية:

1. إن تعبير إساءة استعمال السلطة يعني اتجاه نية مصدر القرار الإداري إلى الخروج عن أهداف القانون وغاياته والمتمثلة بتحقيق المصلحة العامة واستعماله

---

(1) كانت المحكمة في السابق تعقد من عدة هيئات، ولكن في الوقت الحاضر تعقد المحكمة من هيئة واحدة.

السلطة الممنوحة له من أجل تحقيق أهداف وغايات أخرى لا تمت إلى المصلحة العامة بصلة أو أنها تخالف الغاية المحددة التي أرادها المشرع مما يشكل في الحالتين خروجاً عن القانون وأهدافه نصاً وروحاً.

2من خصائص عيب إ ساءة استعمال السلطة أنه عيب خفي متعلق بنوايا ومقاصد مصدر القرار وهو من العيوب التي تختفي وراء مظاهر المشروعية الأخرى لأن القرار المعيب بهذا العيب تتوافر فيه المشروعية الخارجية الظاهرة للقرار السليم من شكل وإجراء واختصاص ومحل مما يجعله من أخطر العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري.

3. يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة عيب احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة عدم توافر عيوب أخرى في القرار، ومع ذلك فهو يجدي عندما لا تجدي العيوب الأخرى من أجل إلغاء القرار المتخذ خلافاً للمصلحة العامة.

4. إن الرقابة القضائية على عيب إساءة استعمال السلطة هي رقابة مشروعية لأن القرار المعيب بهذا العيب هو قرار مخالف للقانون بنصه وروحه.

5. إن عيب إساءة استعمال السلطة هو العيب الوحيد المتعلق بركن الغاية في القرار الإداري وهو العيب الذي من خلاله يمكن إلغاء القرارات الإدارية المخالفة في أهدافها وغاياتها، الغاية التي يتطلبها المشرع سواء كانت متعلقة بتحقيق المصلحة العامة، أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

6. من الممكن أن يختلط ركن الغاية بركن السبب إلا أن ركن السبب يتعلق بالحالة القانونية أو الواقعية التي تسبق اتخاذ القرار الإداري بينما عيب إساءة استعما ل السلطة يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري وهو الهدف البعيد الذي يسعى إلية رجل الإدارة.

7. إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن أن يظهر في مجال الاختصاص المقيد للإدارة، بل هو عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة فهي المجال الحقيقي لظهوره، تلك السلطة التي لا يمكن أن تكون مطلقة من كل قيد بل تتقيد بتحقيق المصلحة العامة وإلا كان قرار الإدارة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

8. إن نظرية الظروف الاستثنائية لا يمكن أن تغطي عيب إساءة استعمال السلطة ، وذلك لأن السلطة الممنوحة للإدارة في ظل تلك الظروف هي سلطة تقديرية استثنائية وليست مطلقة من كل قيد بل يحدها حد المشروعية وهو المصلحة العامة، حيث أن هذه السلطة منحت للإدارة من أجل أهداف محددة متعلقة بمواجهة تلك الظروف وإلا كان قرارها معيباً.

9. لم يحدد قانون محكمة العدل العليا الأردنية قواعد خاصة بالإثبات الإداري حيث ترجع المحكمة إلى القواعد العامة في الإثبات بما لا يتعارض مع طبيعة وظروف الدعوى الإدارية.

10. إن المذهب السائد في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا هو المذهب الحر كما هو الحال في فرنسا ومصر.

11. لا يوجد اختلاف كبير بين وسائل الإثبات المتاحة سواء في القضاء الإداري المقارن أو القضاء الإداري الأردني ، فمن الوسائل المتاحة للإثبات نص القرار المطعون فيه والأوراق المبرزة في الملف مثل ملف المستدعي الوظيفي والتقارير الصادرة عن اللجان الطبية والمراسلات التي سبقت أو لحقت صدور القرار،والظروف الخارجية المحيطة بالقرار المطعون فيه ، والقرائن مع الإشارة إلى أن القضاء الإداري أتاح إثبات هذا العيب بكافة الوسائل المقبولة أمامه.

12. إن من يتحمل عبء الإثبات في الدعوى الإدارية من حيث الأصل هو المستدعي والذي هو في موقف أصعب من الإدارة وذلك بسبب العديد من الامتيازات التي تتمتع بها ومن ضمنها حيازتها للأوراق والمستندات، وصدور قراراتها مقترنة بقرينة الصحة والمشروعية والتي لم يسير اجتهاد محكمة العدل العليا على وتيرة واحدة فيما يتعلق بهذه القرينة فكانت مرة تتطلب تقديم الدليل العكسي على هذه القرينة ، ومرة تتطلب الدليل القاطع والإيجابي على عدم صحة وسلامة القرار الإداري المطعون فيه.

13. باستقراء الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا نجد أن المحكمة لم تستقر على اجتهاد واحد فيما يتعلق باعتمادها لوسائل إثبات عيب إساءة استعمال

السلطة ففي كثير من أحكامها اعتبرت الملف الوظيفي الدليل الرئيسي للإثبات باعتباره الوعاء الوحيد المعبر عن حياة الموظف وفي تطبيقات أخرى لم تأخذ به كبينة أساسية ولم تعتمد عليه.

14. نقدر لمحكمتنا الموقرة دورها في رقابة الملاءمة بين خطورة الذنب الإداري المرتكب وبين العقوبة المفروضة ، وإعطاءها للإدارة السلطة التقديرية في تكوين قناعتها عن ذلك بشرط أن لا يشوب استعمالها لها غلو مما يجعل الإدارة في موقع المتحوط عند إصدارها للعقوبة حتى لا تعرض قضاءها للإلغاء،ونتمنى في ذات الوقت لو أخذت المحكمة بهذه الرقابة في مجالات أخرى إلى جانب المجال التأديبي.

التوصيات:

وبناءً على ذلك فإننا نرى نقترح بعض من التوصيات على النحو التالي:

1. نتمنى على القضاء الأردني السير على اجتهاد واحد فيما يتعلق بوسائل إثبات هذا العيب وبخاصة بالنسبة لملف الطاعن الوظيفي وكذلك قرينة الصحة والمشروعية المصاحبة للقرار الإداري وأن يكتفي بتقديم الدليل العكسي لإثبات عكسها دون الدليل القاطع مما يسهل على الطاعن ويخفف من عبء الإثبات.
2. بالرجوع إلى نص المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا والتي تبين الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعواه لا نجد من ضمن هذا النص عيب السبب لذلك نتمنى على المشرع النص على أن عيب السبب هو عيب مستقل وقائم بذاته يعرض القرار الإداري للإلغاء وذلك حتى يتم المساواة بين أركان القرار الإداري والعيوب التي يمكن أن تلحق به،وللتخفيف من مسألة الخلط بين عيبي السبب وإساءة استعمال السلطة ذلك الخلط الذي تقع فيه كثيراً محكمة العدل العليا كما يتضح من هذه الرسالة.
3. توجيه الدعوة إلى كل من تمس مصالحه القرارات الإدارية المشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة بالتوجه إلى القضاء باعتباره الحامي الحقيقي للمشروعية - وعدم التردد لأن في ذلك حماية لحقوقهم وحرياتهم من تعسف الإدارة وبخاصة

أن التجربة العملية أثبتت عدم تردد القضاء بإلغاء مثل تلك القـرارات إذا ثبـت وجود مثل هذا العيب.

4. نتمنى على القضاء الأردني العمل على تسهيل مهمة المدعي بإثبات عيب إساءة استعمال السلطة باعتباره من اخطر العيوب التي يمكن أن تـصيب القـرارات الإدارية وذلك بالتخفيف من أثر الامتيازات الممنوحة للإدارة والتي تجعل منهـا الطرف الأقوى مثل امتياز التنفيذ المباشـر وامتيـاز الـ صحة والمـشروعية المصاحبة لقراراتها منذ صدورها وامتياز حيازتها للأوراق والمستندات.

5. نتمنى على القضاء الأردني التخفيف من تحفظه اتجاه عيـب إسـاءة اسـتعمال السلطة وذلك بإقصاء صفة الاحتياطية عن هذا العيب والتصدي له مـن قبـل القاضي عند اقتناعه بوجوده وذلك إعلاء لمبدأ ا لمشروعية الذي يـسمو علـى مصلحة الإدارة وهيبتها،وخاصة إذا ما تذكرنا أن هذا العيب يصلح دوما أساسـا للإلغاء والتعويض بخلاف عيبي عدم الاختصاص والشكل والإجراءات التي لا تصلح أساسا للتعويض إلا إذا كان العيب جسيماً

6. نتمنى على المشرع الأردني النص وبشكل صريح في قانون م حكمة العدل العليا على قواعد خاصة بالإثبات الإداري تتناسب وطبيعة الدعوى الإداريـة،والنص كذلك على أن المذهب السائد في الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري هـو المذهب الحر.

7. نتمنى على القضاء الأردني التوسع في مجال قرينة عـدم الملا ءَمـة الظـاهرة كوسيلة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة بحيث تشمل مجالات أوسع مما هي عليه، فتشمل مثلاً مجالات الضبط الإداري، حيث أنها معتمدة فقط فـي مجـال الوظيفة العامة وبخاصة في مجال القرارات التأديبية.

المراجع

أبو العثم، فهد عبد الكريم ، (2005)،**القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

بدوي، عبد العزيز خليل، (1970)، **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

بسيوني، عبد الغني عبد الله ، (1983)،**ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة** ، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

بسيوني، عبد الغني عبد الله ، (1996)، **القضاء الإداري** ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

بسيوني، عبد الغني عبد الله ، (1997)، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء** "، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

بطارسة، سليمان سليم ، (2003)، عيب انحراف السلطة "المصطلح، طبيعة العيب، وطريقة إثباته"**مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون** ، الجامعة الأردنية، المجلد الثلاثون، العدد الثاني، عمان، الأردن، ص ص 353-367.

الجرف، طعيمة، (1977)،**رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة** ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

جمال الدين، سامي ، (1984)، **المنازعات الإدارية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

حافظ، محمود محمد ، (د.ت)، **القضاء الإداري "دراسة مقارنة"**، ط7، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

حلمي، محمود، (1998)،**المبادئ الدستورية العامة** ، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

الحلو، ماجد راغب، (1977)، **القضاء الإداري**، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.

خلاد، محمد، (1991)، **مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا منذ بداية عام 1987 ونهاية عام 1995**، وكالة التوزيع الأردنية، عمان، الأردن.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2004)، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ط1، مطابع الولاء الحديثة، القاهرة، مصر.

خليل، محسن، (1982)،**القضاء الإداري اللبناني** ، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.

د.م، (1985)**المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني** ، ط2، الجزء الأول، المكتب الفني، عمان، الأردن.

الرفاعي،مصطفى كمال وصفي ، (1961)، **أصول إجراءات القضاء الإداري**، ط1، المطبعة العمالية، القاهرة، مصر.

سلطان، أنور، (1984)**قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية** ، ط1، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر.

السنهوري، عبد الرزاق، (1956)، **الوسيط في شرح القانون المدني الجديد**، الجزء الثاني، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان.

سويدان، مفيدة، (1985)، **نظرية الاقتناع الذاتي للقاضي الجنائي**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

شطناوي، علي خطار ، (1999)، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحيتها التقديرية، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون**، المجلد السادس، العدد الأول، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص ص 1-22.

شطناوي، علي خطار ، (2004)،**موسوعة القضاء الإداري** ، ط1، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

الشوبكي، عمر محمد، (2001)، **القضاء الإداري "دراسة مقارنة"**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

طلبة، عبد الله، (د.ت)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، ط2، دمشق، سوريا.

الطماوي، سليمان محمد، (1966)، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء** "، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

الطماوي، سليمان محمد ، (1966)، **النظرية العامة في القرارات الإدارية**، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

الطماوي، سليمان محمد ، (1966)، **نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف في السلطة" دراسة مقارنة**، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

الطماوي، سليمان محمد ، (1982)، **الوجيز في القضاء الإداري دراسة مقارنة** "، مطبعة عين شمس، القاهرة، مصر.

الظاهر، خالد خليل ، (1999)، **القضاء الإداري قضاء الإلغاء، قضاء التعويض** "، **دراسة مقارنة**، ط1، دائرة المطبوعات والنشر، عمان، الأردن.

عبد الوهاب، محمد رفعت ، (2005)، **القضاء الإداري** ، ط1، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان.

العضايلة، سالم حمود أحمد، (2002)، **القرائن وحجيتها في الإثبات أمام قضاء محكمة العدل العليا الأردنية**، رسالة ماجستير غير منشورة ، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

العقلي، إبراهيم سالم ، (1999)، **عيب إساءة استعمال السلطة في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة"**، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

عكاشة، حمدي ياسين ، (1987)**القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة** ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

عكاشة، حمدي ياسين، (1998)، **المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة**، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

عيد، إدوارد، (1975)، **القضاء الإداري**، المستشار للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.

الغويري، أحمد عودة، (1989)، **قضاء الإلغاء في الأردن "دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة"**، ط1، مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن.

الغويري، أحمد عودة ، (1991)، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات** ، المجلد السادس، العدد الثالث، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن، ص ص 201-251.

الغويري، أحمد عودة، (1997)، **القضاء الإداري الأردني**، ط1، عمان، الأردن.

فرج، توفيق حسن ، (1982)، **قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

فهمي، مصطفى أبو زيد ، (1966)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

فهمي، مصطفى أبو زيد، (1979)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الكتاب الثاني، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.

فهمي، مصطفى أبو زيد ، (د.ت)، **قضاء الإلغاء "شروط القبول، أوجه الإلغاء "**، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، مصر.

فوده، عبد الحكيم، (1997)، **موسوعة الإثبات في المواد المدنية والتجارية والشرعية**، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.

فوزي، صلاح الدين ، (1998)، **المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري "دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

الفيروز أبادي، مجد الدين محمد ، (1952)، **القاموس المحيط**، ط2، مطبعة الحلبي، القاهرة، مصر.

القضاة، مفلح، (1997)، **الإثبات في المواد المدنية والتجارية "دراسة مقارنة"**، ط1، مطبعة ابن دسمال، الإمارات.

كنعان، نواف، (1999)، **القضاء الإداري في الأردن** ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

كنعان، نواف، (1999)، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، **مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون** ، المجلد السادس والعشرون، العدد الأول، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، ص ص 39-63.

ليلة، محمد كمال ، (1968)، **الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية" دراسة مقارنة**، ط1، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.

مرقس، سليمان، (1981)**أصول الإثبات وإجراءاته في المواد المدنية** ، عالم الكتب، القاهرة، مصر.

مطر، محمد يحيى، (1989)**مسائل الإثبات في القضايا المدنية والتجارية** ، الدار الجامعية، بيروت، لبنان.

المليجي، أسامة أحمد شوقي، (2000)، **القواعد الإجرائية للإثبات المدني**، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر.

موسى، أحمد كمال الدين ، (1977)**نظرية الإثبات في القانون الإداري**، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، مصر.

نجم، أحمد حافظ عطية، (2004)، السلطة التقديرية للإدارة في دعاوى الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي 1970- 1980، **مجلة العلوم الإدارية**، ديسمبر، العدد الثاني، عمان، الأردن، ص ص 64-110.

النداوي، ادم وهيب ، (2001)، **دور الحاكم المدني في الإثبات "دراسة مقارنة"**، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

ندة، حنا، (1972)، **القضاء الإداري في الأردن**، عمان، الأردن.

النشار، محمد فتح الله ، (2000)، **أحكام وقواعد الإثبات في الفقه الإسلامي وقانون الإثبات طبقاً لأحدث أحكام النقض** ، ط1، دار الجامعة الحديثة للنشر، القاهرة، مصر.

السيرة الذاتية

الاسم: شادية عطا الله القيسي.

الكلية: الحقوق.

قسم: القانون العام.

السنة: 2008.

الهاتف النقال: 00962777181996.